



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE
MÉXICO: EL PROGRAMA PENSIÓN ALIMENTICIA PARA
ADULTOS MAYORES DE 68 AÑOS Y MÁS”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

MIRIAM MIRANDA PAZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*“Con los pobres de la tierra
quiero yo mi suerte echar,
el arroyo de la sierra,
me complace más que el mar”*

“Guantamanera” – José Martí

*“Mi abuelo decía que el mejor regalo era la salud; y yo sonreía sabiendo
que el mejor regalo, era el abuelo...”*

Anónimo

*Este trabajo encuentra su inspiración fundamentalmente en cuatro
personas que en donde quiera que estén y a pesar de jamás haber
cruzado miradas, ni haber estrechado sus cálidas manos (así las imagino
y en ocasiones, cuando cierro los ojos, las logro sentir), siempre las
tengo presentes: Daría, Francisca, Matías y Gregorio, quienes toda la
vida me han hecho falta.*

*Dedicatoria especial a todos los adultos mayores, a los que aún están
aquí con nosotros y a los que, aunque físicamente ya no estén,
permanecen en nuestros corazones...*

*“No es que hayan muerto, se fueron antes, (...) tomaron uno de los
trenes anteriores”*

“Los muertos, se fueron antes”- Amado Nervo

Agradecimientos

A Dios y a la vida por darme la dicha y oportunidad de estar aquí en donde hoy me encuentro, cumpliendo uno de mis más grandes anhelos y sueños.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma máter, máxima casa de estudios, semillero de gente ilustre e intelectual que día a día realizan grandes aportes a la nación y al mundo. La UNAM es la representación de aquel espacio donde hay lugar para todo tipo de opiniones, para todo tipo de ideales, pero sobre todo, para todo tipo de sueños. Por siempre será un orgullo decir que pertenezco a la comunidad de la mejor Universidad del país. ¡Orgullo azul y oro!

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haberme cobijado en estos últimos años. Porque es la mejor institución que pude haber elegido para llevar a cabo mi licenciatura. Por la calidad de profesores que motivan a los estudiantes a aspirar a un mundo mejor y por ser el mejor ejemplo de respeto y tolerancia hacia los distintos ideales que se profesan dentro de la comunidad “polakas”.

A la Escuela Nacional Preparatoria No. 5 “José Vasconcelos”, por ser la base de mi formación como administradora pública, porque ahí entendí

la razón de ser de las Ciencias Sociales para dedicarme a ellas y de esa manera poder servir a la sociedad de manera ética. En mi mente siempre la recuerdo como la mejor etapa de mi vida, llena de felicidad y de júbilo, con los mejores profesores, mejores amigos y con las mejores vivencias.

Mi eterno agradecimiento a mis padres por ser el motor que a diario me impulsa a superarme como ser humano y como profesionista. No me va a alcanzar la vida para agradecerles todos los esfuerzos y todo el apoyo recibido. En todo lo que hago siempre están presentes, espero que este trabajo los haga sentir aún más orgullosos de mí. Son lo más valioso que tengo. Los quiero mucho.

A mi papá Juan, por ser el mejor padre que la vida me pudo haber dado, por ser mi más grande inspiración, la mayor motivación y el mejor ejemplo de fortaleza. “...Tú eres realmente el más cierto en horas inciertas...”. Gracias por aportar a mi vida los mejores consejos, llenos de sabiduría, los cuales siempre me ayudan a salir de las situaciones aún más difíciles. Mi eterna gratitud por enseñarme el valor del esfuerzo, del estudio y del trabajo para poder tener una vida plena. Gracias a ti sé que se pueden superar todo tipo de obstáculos a los que nos enfrentamos, es sólo cuestión de no desistir.

A mi mamá Amelia, por ser mi compañera y amiga durante toda mi vida estudiantil. Sin tus regaños, sin los desvelos, sin los consejos, simplemente sin ti, nada de esto se habría logrado. No concibo ni un minuto de mi vida sin tu bendita presencia. Gracias porque siempre, al llegar a casa, siento la calidez y el amor que sólo tú como madre logras impregnarle a nuestro hogar. Le agradezco a Dios y a la vida por haberte dado otra oportunidad para disfrutar este logro conmigo, por estar aquí y ahora, a mi lado.

A mis hermanos: María Gracia, Juan Manuel, Mónica, Naghieli, Norma, Patricia, Reyna, Ana Laura y Liliana porque todos y cada uno de ustedes han contribuido en mi formación tanto personal como académica. Gracias por haber iluminado mi camino llenándome de felicidad, consintiéndome en todo (aunque a menudo inmerecidamente), por siempre velar por mi bienestar y por los regaños que sin duda, fueron necesarios. La culminación de esta etapa es la prueba fehaciente de que aquellos regaños sirvieron. Los quiero mucho.

A mis sobrinos: José Luis, Irasema, Juan Alberto, Emiliano, Rodrigo, Ulises, Mariana, Pedrito, Norita, Gaby y ¡¡¡los que aún faltan!!!
Esperando que esto sea una inspiración para ustedes, para que logren sus metas, para que persigan sus sueños, para que aporten al país cosas

positivas, pero sobre todo, para que nada ni nadie los detenga; no hay imposibles en la vida, es sólo cuestión de esfuerzo, constancia y perseverancia. *Gracias por soportar mi mal humor*

A Miguel Ángel, por soportarme en los buenos, pero sobre todo en los malos ratos, por siempre darme ánimos, por escucharme (perdón si en ocasiones llegué a aburrirte al contarte lo emocionada que estaba con este escrito), por apoyarme y por creer en mí. Gracias por hacer el camino más ameno, por tu amor y por tu cariño que sin duda fueron elementos que impulsaron y lograron hacer realidad este sueño. Esto es el inicio de una nueva etapa para los dos. Te amo.

A Jessica Guillén Maldonado y a Omar González Barragán por estar siempre dispuestos a apoyarme, por haberme guiado en este proceso y porque al final del día, gracias a ellos entiendo el valor de la palabra "amistad".

A mis sinodales: Dr. Gerardo Torres Salcido, Dr. Manuel Quijano Torres, Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez y Mtra. Nieves Marina Cruz Jiménez, por haber leído estas páginas y realizar las aportaciones tan pertinentes que me dejan un mayor aprendizaje y por supuesto, una mejor formación como futura administradora pública.

Finalmente, pero no por eso menos importante, al Doctor Miguel Ángel Márquez Zárate por dedicarme parte de su tiempo y paciencia para la realización de este trabajo, por respetar mis ideas, porque desde el inicio creyó en mí y me motivó a llevar a cabo este escrito, infinitas gracias...

ÍNDICE

Introducción	10
Apartado I. La Focalización de la Política Social	
1.1 El Estado	13
1.2 Estado de Bienestar.....	16
1.3 La Administración Pública en el Estado de Bienestar.....	18
1.4 La Política Social.....	21
1.5 La Asistencia Social.....	24
1.6 Neoliberalismo y Política Social.....	26
1.7 La Focalización de la Política Social.....	29
Apartado II. La Situación de los Adultos Mayores en la Ciudad de México	
2.1 ¿Quién es el Adulto Mayor?.....	33
2.2 México, destinado a la vejez.....	37
2.3 La Ciudad de México y el Adulto Mayor.....	44
Apartado III. Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Gobierno de la Ciudad de México	
3.1 Antecedentes de la Política Social en la Ciudad de México.....	52
3.2 Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más, residentes en la Ciudad de México (Antecedentes)	57
3.2.1 Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM).....	59
3.2.2 Programa 68 años y más.....	63
3.2.3 Alcances, análisis y perspectivas.....	80
Conclusiones	86
Anexo 1.....	91
Anexo 2.....	92
Anexo 3.....	93
Anexo 4.....	94
Fuentes consultadas	95

“¿Cuánto ganaría un país si hiciera de nuevo productiva la edad de la sabiduría...!”

Emma Godoy

INTRODUCCIÓN

El número de adultos mayores ha ido en aumento en las últimas décadas, la situación se vuelve alarmante no solamente por las cifras, sino por la calidad de vida que llevan las personas de la tercera edad en el mundo, en México y como caso específico, en la Ciudad de México, al ser la entidad con el mayor porcentaje de población envejecida, representando este sector un 14.3% de la población total¹.

Atender la situación de este sector debe ser un imperativo para los gobiernos nacionales y locales, en conjunto con algunos organismos internacionales encargados de velar por el bienestar de los ancianos. La preocupación central debe fundamentarse en contribuir a la mejora en la calidad de vida de los adultos mayores, tanto física como psicológicamente, ofrecerles oportunidades de convivencia, así como crear una cultura de la vejez y del envejecimiento. Actualmente, los adultos mayores son un sector que sufre día a día discriminación y hasta hace algunos años, no eran prioridad para el Estado ni para la sociedad.

La Ciudad de México fue una de las entidades pioneras en materia de política social focalizada hacia las personas de la tercera edad, dicha práctica logró ser reflejo para muchos otros estados del país e incluso para el gobierno federal, debido a ello, el gobierno colocó a los ancianos como uno de los focos de atención del país. Dicho sector ha ido cobrando importancia por el acelerado proceso de envejecimiento que actualmente muestra la población y que a partir del año 2020 comenzará a reflejarse, la pirámide poblacional se ha revertido, los índices de natalidad descienden así como los índices de mortalidad.

¹ Datos publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 29 de enero de 2016.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf> P.5

El Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores fue una de las opciones que el Gobierno de la Ciudad de México ideó en el año 2000 e inició operaciones en el año 2001 para ayudar a las personas de la tercera edad a llevar una vida en armonía, dicha pensión en un principio se otorgó a las personas mayores de 70 años de edad. En el año 2003 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y más. En el año 2008 dicha ley sufre modificaciones y se establece que el rango de edad para ser derechohabiente del programa, se ampliaba a los 68 años de edad.

El Programa inició en marzo de 2001 con un padrón de 150 mil personas beneficiadas, actualmente, el padrón hasta finales de 2016, cuenta con más de 520, 000 derechohabientes, lo que da muestra de los resultados positivos que esto ha traído a la población adulto mayor residentes en la Ciudad de México.²

El objetivo de este trabajo consiste en reconocer la problemática del incremento de la tasa de envejecimiento que está ocurriendo en el país, teniendo como punto de investigación a la Ciudad de México³. Por ello, es importante analizar el Programa de Pensión Alimentaria desde sus reglas de operación hasta los resultados obtenidos. El presente escrito está elaborado para esclarecer los siguientes cuestionamientos: ¿A qué se debe la acelerada tasa de envejecimiento en la Ciudad de México?, ¿Qué avances en materia de Política Social se han impulsado en la capital del país ante el inminente incremento de la población adulto mayor?, ¿Cuál ha sido el impacto del Programa Pensión Alimentaria del Gobierno de la Ciudad de México a la población de la tercera edad? y ¿Cuáles son las perspectivas para la Pensión Alimentaria para el futuro inmediato?

² Gaceta Oficial de la Ciudad de México. P. 5

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf>

³ Por entidad federativa, el Estado de México concentra el mayor número de adultos mayores, sin embargo, del total de su población, este sector poblacional sólo representa un 9.4%. Mientras que la Ciudad de México tiene un porcentaje de 14.8% de su población total de 60 años y más.

Para fines de presentación, el presente trabajo se encuentra estructurado en tres apartados:

El primer apartado está dedicado a los fundamentos teóricos de la política social, dando una breve definición del concepto, así como las funciones que ejerce la política social. También se hace una referencia acerca de la asistencia social y por último se explica el neoliberalismo y el impacto que ha traído la focalización de la política social.

En el segundo apartado se hace referencia a la etapa del envejecimiento y al adulto mayor como tal, así como el tipo de vida a la cual se enfrentan actualmente estos últimos. Al mismo tiempo, se dan datos acerca de la situación del adulto mayor en México y en la Ciudad de México, los datos presentados están basados en estimaciones por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de la Población (CONAPO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el Instituto de Atención al Adulto Mayor de la Ciudad de México (IAAM), por mencionar algunos.

El último apartado aborda en específico el tema de la política social existente en la Ciudad de México y su impacto entre la población adulto mayor, se hace un recuento de los cambios y modificaciones por las que el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años ha pasado, su funcionamiento, sus avances, sus alcances, sus resultados y perspectivas del programa para el futuro inmediato.

Finalmente, las conclusiones a las que este escrito conduce, nos llevan a entender cómo la política social focalizada a los adultos mayores capitalinos ha traído beneficios a este sector de la población, logrando con ello, un avance en el bienestar social del anciano y de los que le rodean.

APARTADO I. LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

1.1 El Estado

Encontrar una definición precisa de lo que es el Estado resulta complejo, dicha complejidad proviene de las diferentes escuelas de pensamiento que existen en torno al concepto del mismo, en donde dependiendo de la corriente, ideología, así como el tiempo y el espacio el significado tiende a variar.

En este sentido podemos tomar como referencia a los filósofos clásicos, cuyas obras han dejado un legado imprescindible para los estudiosos del Estado y de la Ciencia Política.

Thomas Hobbes es por excelencia el autor al cual siempre hacemos referencia al desarrollar el concepto de Estado, a través de su libro “Leviatán”, logró esclarecer aún más la idea de lo que el Estado representa para la sociedad. Para Hobbes, la esencia del Estado es:

“Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona, se denomina soberano y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo. (...) si se alcanza el poder cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí, puede hablarse de un Estado político (...).”⁴

Otros destacados autores también han dado diferentes nociones teóricas en torno al Estado.

⁴ Hobbes, Thomas. “Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”. México. Fondo de Cultura Económica, 1980 . P. 141

Rousseau por su parte, hace mención del pacto social bajo el cual surge el concepto de poder político, debido a la necesidad constante de organización de fines en común que reclama la colectividad.⁵

Para Max Weber, es el poder del uso coercitivo, una especie de dominación entre uno y otro hombre, teniendo el uso de la fuerza como medio legítimo para el mantenimiento del orden vigente dentro de un territorio específico.⁶

La noción de Giorgio del Vecchio es un tanto más simple, para este autor, el Estado se encuentra conformado por una sociedad con un orden jurídico preestablecido, mismo que conduce a una vida pacífica entre ellos, con el objetivo de conseguir sus fines en común.⁷

El maestro García Máynez considera que el Estado es “aquella organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.⁸

Por último, Porrúa Pérez señala al Estado como aquella sociedad organizada, que se establece en el territorio que le corresponde, cuyo orden jurídico es aplicado por un poder soberano, con la finalidad de obtener un bien público temporal, que lleve a la creación de una institución con personalidad moral y jurídica propias.⁹

De lo cual podemos decir que el Estado es aquella agrupación de individuos que se encuentran organizados por medio de leyes y de normas tanto morales como de derecho, que los conducen a llevar una vida en armonía con paz y seguridad, jurídicamente hablando. Es obra de la misma sociedad que vela por el bien común, es decir, el bien de la colectividad y/o de su mayoría, dicha concordancia proviene de los intereses en común por parte de la sociedad. Como conclusión, el Estado engloba a un grupo de individuos, quienes habitan en un determinado

⁵ Rousseau, Juan Jacobo. “El contrato social o principios del derecho político” Colección “Sepan cuántos...”. México. Editorial Porrúa. 2004. P. 16

⁶Weber, Max. “La Política como vocación”. México. Alianza Editorial. 2009 Trad. Francisco Rubio Llorente; P. 83-84

⁷ Del Vecchio, Giorgio. “Filosofía del Derecho”. Barcelona, España. Bosch Casa Editorial, 1991. P. 166

⁸ García Máynez, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. México. Editorial Porrúa. 2001. P. 98

⁹ Porrúa Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”. México. Editorial Porrúa, México, 32ª edición, 1999. P. 198.

territorio, con un gobierno determinado, fundado sobre la base de intereses en común que unen a unos y otros.

El Estado es un resultado tanto cultural como jurídico, cuya evolución ha permitido que el hombre pueda gozar de una organización colectiva y cuyo resultado es la coexistencia armónica.

Actualmente, como se llega a apreciar en las definiciones de los teóricos contemporáneos, el Estado Moderno se compone por tres elementos estructurales y éstos son: ámbito espacial (territorio), elemento humano (población) y Poder Público (gobierno); este último elemento constituye una expresión fundamental del Estado, se concreta en la capacidad de organización del cuerpo político representando al poder, a la vez que se manifiesta en la acción o funcionamiento de la institución políticamente organizada.

Territorio: es el espacio terrestre, aéreo, marítimo, con límites jurídicos y geográficos. En este sentido para entender mejor el concepto, Kelsen nos menciona que "(...) el territorio del Estado como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, no es una superficie sino un espacio de tres dimensiones. La validez, lo mismo que la eficiencia del orden jurídico nacional no sólo se extienden a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad."¹⁰

Población: conjunto de habitantes con derechos y obligaciones que ocupan dicho espacio geográfico determinado y cuya conducta se regula por medio de un orden jurídico nacional.¹¹

Gobierno: representa al Estado en su manera de accionar, crear y aplicar el orden jurídico y político. Se encuentra dotado de facultades para realizar funciones y finalidades de la organización política.¹²

¹⁰ Citado en Serra Rojas, Andrés. "Teoría del Estado". Ed. Porrúa, México. 2000. P. 168

¹¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México: bases y estructura" Volúmen 1. INAP. México. 1984. P. 19.

¹² Íbid. P. 29

El gobierno necesita ayuda para poder desarrollar políticas y programas que velen por el bien de la sociedad, por ello surge la Administración Pública, como enlace entre el gobierno y la sociedad, es en pocas palabras, el gobierno en acción.

1.2 El Estado de Bienestar

Algunos autores marcan a la Primera Guerra Mundial como el incipiente comienzo del Estado de Bienestar, sin embargo, es hasta la Segunda Guerra Mundial donde se da el surgimiento de manera total de dicho término.

El Estado de Bienestar también es nombrado Estado benefactor, Estado Protector o *Welfare State* (anglosajón). Como su nombre lo indica, el Estado desempeña un papel importante al ser quien se encarga de recaudar y distribuir los ingresos de los ciudadanos. Estos últimos son tratados de manera equitativa independientemente de las contribuciones que realicen en materia fiscal.

Sienta sus bases en la idea de que los gobiernos de las naciones deben dotar a la ciudadanía de un nivel de vida tolerable, evitando a toda costa que surjan desigualdades entre unos y otros.

La manera en que el Estado interviene para regular dichos mecanismos es por medio de su inserción en la economía de mercado, generando empleos estables, por medio de servicios sociales y asistenciales que sean de carácter universal.

La base conceptual y política del Estado Benefactor se encuentra en la seguridad y asistencia social, por medio de las políticas sociales las cuales se clasifican de la siguiente manera:¹³

- a) Políticas contributivas, contractuales y mercantilizables: este tipo de políticas se encargan de aquellos ciudadanos que se encuentran dentro del mercado laboral, lo que se busca es que por medio del seguro social se le otorgue un ingreso al trabajador y a la familia cuando se encuentren incapaces de obtener ingresos y cuando su poder adquisitivo disminuye. Es

¹³ Pereira, P. "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la peculiaridad de la asistencia social". En: Borgianni, E.; Montañó, C. "La política social hoy". São Paulo: Cortez, 1999. p.151-152.

una relación entre el empleado y su trabajo, dejando fuera a esa parte de la población que no se encuentra insertada en el campo laboral.

- b) Política distributivas: son lo opuesto a las primeras, por medio de ellas el Estado brinda servicios sociales, estén o no en el mercado laboral los ciudadanos, es una cuestión más universal, dejando atrás el hecho de si tienen la capacidad de contribución o no. Los servicios sociales pueden ser de dos maneras, ya sea monetaria o no monetaria, la primera de ellas se realiza por medio de transferencias de dinero para que de esa manera se hagan acreedores a los bienes y servicios fundamentales; mientras que la segunda se proporciona de manera directa y gratuita a través de servicios que el Estado se encarga de proveer. “(...) Cualquier ciudadano, por el hecho de ser ciudadano, frente a la necesidad de ser protegido por este sistema, tiene derecho a los beneficios. Le compete al Estado organizar la pauta de beneficios y proveer la forma de financiarlos”¹⁴

“(...) El Estado de Bienestar institucionalizó el papel del gobierno en la prevención y alivio de la pobreza y en el mantenimiento de un adecuado nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos. Esto implicaba una intervención activa y progresiva a cargo de la nación, es decir, del gobierno, para contener las desigualdades.”¹⁵

La crisis del Estado de bienestar y de la seguridad social se dan por la inconformidad de tres diferentes grupos de la sociedad, por un lado los empresarios con sus ideales basados en el liberalismo, acusando al Estado de Bienestar del aumento del déficit público, inflación, recesión y falta de inversiones. El segundo grupo lo conforma la clase media quienes dejaron de contribuir en materia fiscal debido al aumento de los impuestos, este aumento se debió primordialmente a la necesidad del Estado por cubrir todas las responsabilidades públicas a las que ya se había hecho acreedor. Por último, los beneficiarios de los servicios quienes ya no estaban conformes con la calidad de los servicios.

¹⁴Teixera, Aloízio. “A Previdência Social e a revisão constitucional”. Brasília. MPS/CEPAL. V. II, 1994. (Serie Debates). P. 37-38

¹⁵Mishra, Ramesh. “El estado de bienestar en crisis”. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992. P. 24

Resultado de lo anterior es el neoliberalismo, movimiento ideológico y económico que se hizo presente en los años ochenta y que se opone justamente a la intervención del Estado y por el contrario, prefiere el libre mercado para aliviar los males que el Estado de Bienestar había traído.

1.3 La Administración Pública en el Estado de Bienestar

Para entender el concepto de Administración Pública, se debe tomar en cuenta la idea de interés público, el cual surge de aquella agrupación de individuos, los cuales se reúnen en localidades de acuerdo con sus necesidades, lo que conduce a que se aproximen y formen una asociación política con propósitos específicos.

Por lo tanto, una comunidad se debe componer forzosamente de individuos, sin ellos, simplemente no existiría, así como una población se compone de las relaciones que se dan entre sus ciudadanos, los cuales mantienen el orden social por medio de reglas que brinden dicha armonía en su localidad. Lo que hace la administración es, justamente eso, formar y organizar un conjunto de individuos (sociedad) que constituyan un cuerpo político.

La Administración Pública es por lo tanto, una asociación de dominación de carácter obligatoria, por el hecho de ser legítima y estar sujeta a la norma legal; y consensual por los individuos que conforman dicha asociación con intereses en común. De acuerdo con Omar Guerrero, la Administración es por un lado, la actividad que dota al Estado de poder para que éste último tenga fuerza en su interior y por el otro, es la actividad que permite que la vida asociada se vaya desarrollando por medio del orden, seguridad y subsistencia, que conduzcan a una convivencia en armonía. A la vez, Bonnin marca a la administración como ciencia y arte, es una ciencia que pone en claro la teoría de las relaciones sociales existentes y es un arte cuyo objetivo es la práctica de dicha teoría para que las leyes preestablecidas continúen con su labor. ¹⁶

¹⁶Bonnin, Jean. "Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de

La Administración Pública da un orden y corrige para mejorar lo existente, por medio de la buena organización que conlleve a buenos resultados cuando se ejecute y aplique.

Bonnin menciona lo siguiente:

*“¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajo”*¹⁷

La relación existente entre la administración y el gobierno consiste primordialmente en hacer seguro el cumplimiento de las leyes y al mismo tiempo, en mantener vigilada y/o desaprobar tal ejecución. Por lo tanto, la Administración Pública es quien realiza la función pública a cargo del gobierno y quien representa al Estado.

El Estado tiene tres fines específicos: estabilidad, paz social y desarrollo sustentable, el hecho de que estos fines se lleven a cabo, ya sea de manera mucha, poca o nada satisfactoria dependerá del modo en que se den las relaciones de comunicación entre gobierno y sociedad.

Justamente por ello es que la Administración Pública demanda que quien conduzca sus riendas sean dirigentes con ideas novedosas, sin temor al cambio, a ese cambio que logre mejoras para la sociedad, al mismo tiempo, dirigentes que mantengan prácticas éticas, con valores y principios bien cimentados, sin olvidar el legado que la historia les ha otorgado.

départaments, de préfectures, d'arrondissementens, communaux et municipaux.”Paris, chez Clement Frères, Libraires, seconde édition. 1809. P. 21

¹⁷Ibíd. P.92

Para Bonnin, los principios fundamentales de la administración son cuatro y se encuentran enlistados de la siguiente manera: ¹⁸

1° La administración nació con la asociación o comunidad.

2° Que la conservación de esta es el principio de la administración.

3° Que la administración es el gobierno de la comunidad.

4° Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

Para conducirnos al siguiente apartado, una reflexión de Omar Guerrero:

*“(...) los Estados más poderosos son los mejor administrados y por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes de un país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su **Administración Pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.**”¹⁹*

En síntesis, la Administración Pública es, por lo tanto, un asunto de políticas al conducir a la sociedad con sensibilidad y sobre todo, con criterio de orden, velando en todo momento por el bienestar de la sociedad, lo cual conduce a una comunidad en armonía.

¹⁸Bonnin, Jean. “Principios de la Administración”. En Revista de Administración Pública. 1982; p. 97

¹⁹ Guerrero, Omar. “Principios de Administración Pública”. Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. 2007; p. 10

1.4 La Política Social

Así como la definición de Estado no es precisa y cambia de acuerdo con las ideologías de un momento a otro de la historia, la Política Social atraviesa por esa misma diversidad de significados en tanto hay una infinidad de autores cuyo interés por este tema ha abierto un campo ilimitado de términos y definiciones para los estudiosos e interesados de la Política Social.

De manera general podemos decir que la Política Social es aquel conjunto de iniciativas que han sido diseñadas y ejecutadas para atender todas aquellas necesidades (por medio de bienes y servicios) consideradas garantías básicas para la población²⁰, evitando que las desigualdades sociales (producto de la división del trabajo, de la riqueza y del mercado) aumenten. Dichas necesidades surgen de un interés colectivo que persiste entre los individuos que conforman dicha asociación, tales como: salud, educación, trabajo, jubilación, pensiones, etc.

Tales iniciativas están formadas por planes así como proyectos de programas que el gobierno va orientando, ya sea por medio de asistencia, de previsión social, prestación de servicios, protección jurídica, equipamientos sociales y subsidios.

T.H Marshall menciona que la política social:

“(…) se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles los servicios e ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda.”²¹

La Política Social se encuentra expuesta a sufrir cambios respecto a sus objetivos, prueba de ello es cuando es utilizada para fines electorales, dejando el bienestar

²⁰ “Las garantías son un medio otorgado por la Constitución para preservar o proteger algún derecho humano. El derecho humano es anterior a la consagración de alguna garantía, puesto que aquel nace desde el momento en que el hombre es tal, en tanto que la garantía, surge hasta después de que el Estado, por medio de sus órganos competentes, la consagra en un documento legal. Ejemplo de ellas son: la alimentación, salud, educación, cultura y recreación; trabajo, vivienda, etc.” Martínez Bulleé, Goyri, Víctor M. “Las garantías individuales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. IJ-UNAM. P. 7

²¹Citado en Titmuss, Richard. “Política Social “Barcelona. Ariel, 1981. P.9

de la población en un segundo plano. A lo que Titmuss hace referencia y menciona que la propaganda política frecuentemente se enmascara bajo la etiqueta de política social y debido a ello tiende a caer en uso político y clientelismo, lo que actualmente conocemos como blindaje electoral.

La Política Social es aquel proceso que el gobierno va conformando y que le sirve para que pueda intervenir en la resolución de los problemas sociales ya sean de corto, mediano o largo plazos.

La Política Social puede ejercer tres funciones²²:

1.- De trabajo: están relacionadas con el empleo, su preocupación central es el bienestar de los trabajadores, debido a ello abogan para que los trabajadores cuenten con prestaciones y para que sus derechos laborales se hagan valer.

2.- De servicios universales: el Estado es el encargado de administrarlos, son universales, con la finalidad de beneficiar a la población en su conjunto y sin excepciones, como es el caso de la salud o la educación.

3.- Asistenciales: son los bienes y servicios que llegan a la población por medio de subsidios económicos directos, a diferencia de los anteriores, este grupo sí focaliza la ayuda.

La política social debe tomar como parámetros a la desigualdad y a la pobreza de un determinado territorio, con base en ello se podrá elaborar un diagnóstico que nos permita acercar a las necesidades básicas de los individuos que habitan en dicho lugar. En el caso de los países del tercer mundo, el hecho de contar con niveles elevados de desigualdad y pobreza provoca que dichas naciones no logren integrarse a la competencia global, trayendo con ello una desventaja para su desarrollo y crecimiento.

En la actualidad, la Política Social es un instrumento del Estado moderno que ha logrado darle solución, (en algunos casos), a los conflictos sociales de las

²²Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián, "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Washington, BID.2007 p.2

poblaciones más necesitadas, que desde años atrás habían quedado rezagados. Se encuentra fundamentada en programas y acciones por parte del Estado con el fin de que los ciudadanos vivan en un ambiente armónico.

A la vez, se encuentra envuelta en una contradicción que desde años atrás existe, se tiene en duda quien realmente debe ejecutar los programas y acciones en materia de política social, si lo hace el Estado, se puede caer en clientelismo y control político, debido a ello se sugirió que la iniciativa privada podría encargarse de ello, sin embargo, la intervención de la esfera privada no permitiría un libre mercado, al ser ellos quienes tienen el control en cuanto a la distribución de rentas entre los pobres y las clases acomodadas.²³ Esto traería como consecuencias que los estratos sociales altos terminarían perjudicando a los que realmente necesitan el apoyo de las políticas sociales.

²³ Ojeda, Alonso. "Estado Social y Crisis Económica" Madrid, España. Editorial Complutense, 1993 p. 40

1.5 La Asistencia Social

Se denomina asistencia social a aquella ayuda puntual que se encuentra dirigida a aquellos grupos de la sociedad considerados vulnerables, (entendiéndose por vulnerables aquellos individuos necesitados, desamparados económicamente o en materia de no tener acceso a los servicios públicos), y forma parte de una ayuda complementaria que auxilia a este sector poblacional. El Estado es quien dirige lo que la asistencia social proporciona, haciéndole ver a la población que de ninguna manera se les excluye, reincorporando en todo momento a la ciudadanía que se cree fuera del sistema debido a su condición social. Por ello, el Estado tiene el poder de elegir a quienes tienen el derecho de acceder a los servicios que él ofrece, lo que a la vez implica un reconocimiento legítimo de sus demandas y necesidades, lo que los hace sentir que son tomados en cuenta, ya que la intervención pública es la única manera que ellos encuentran para poder sobrevivir.

Para el gobierno la asistencia social es el producto de la justicia social que el Estado debe procurar a sus gobernados. Durante el siglo XX, el Estado asumió la obligación tanto ética como jurídica para ofrecer servicios y atender a la población en situación vulnerable. Eso marcó un cambio en el enfoque de la asistencia social, ahora ya no se trataba de prevenir, sino de corregir, ¿cómo lograrlo? En ese momento se pensó en ampliar los programas y servicios para proveer elementos compensatorios a las personas en situación de pobreza, por medio de instituciones que permanecieran cercanas a la problemática de las comunidades.

Sin embargo, para algunos autores, como es el caso de Chervin de Katz, la asistencia social también puede propiciar lo que se conoce como “Estado Franquicitario”, lo que simboliza un escenario donde no siempre el beneficiario se ve favorecido, sino que, en la mayoría de las ocasiones, las acciones emprendidas sólo buscan obtener algún tipo de ganancia debido a la prestación de los servicios, servicios que son implementados con recursos meramente estatales.²⁴

²⁴Chervin de Katz Marta. “¿Qué es el franchising?” Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea Argentina 1995 P. 23

De acuerdo con la Ley de Integración y Asistencia Social para la Ciudad de México, se entiende por asistencia social:

“Al conjunto de acciones del gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social.”²⁵

Las instituciones gubernamentales se encargan además de la seguridad social pero también de la asistencia social. La seguridad social²⁶ brinda protección a los grupos que forman parte del trabajo formal y del desarrollo económico del país, mientras que la asistencia social proporciona apoyo a los grupos que han quedado fuera del ámbito laboral.

La asistencia social corresponde al Estado y depende de factores importantes el que logre sus objetivos, ya sea por falta de presupuesto o voluntad política, muchas veces los programas sociales no logran alcanzar sus metas. El comportamiento institucional y las demandas de la población no encuentran correspondencia entre unas y otras, lo que va mermando la relación entre gobierno y sociedad, aumentando con ello el número de personas en situación vulnerable.

²⁵Decreto de Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal del 16 de marzo del año 2000. Consultado el día 10 de septiembre de 2016 en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-702fe19358ccf36b7038f2947410ad67.pdf>

²⁶ De acuerdo al artículo 2° de la Ley del Seguro Social, se entiende que la seguridad social tiene como finalidad “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado” - Ley del Seguro Social.

1.6 Neoliberalismo y Política Social

El origen del término liberalismo²⁷ se da en la Revolución Francesa, por parte de la burguesía, tiempo después, en el siglo XIX, se convierte en una corriente ideológica que conduce a una toma de poder por parte de los burgueses.

El lema de esta corriente es la frase: “*laissez-faire, laissez aller*”, cuyo origen se encuentra primordialmente en los fisiócratas franceses del siglo XVIII. Sus bases se fundamentan en el libre mercado como estrategia económica, en donde el mercado y la competencia que se den dentro del mismo alcanzarán por naturaleza el equilibrio esperado.

El crecimiento de la burguesía dentro del capitalismo se debe básicamente a la apropiación privada de los bienes de producción y la creación de nuevas necesidades y procedimientos del mercado (economía de mercado) que terminaron por definir por un lado a la burguesía y por el otro a los trabajadores, cuya única posesión es su fuerza de trabajo para venderla a los primeros dentro del mercado.

El neoliberalismo tiene como antecedente directo al liberalismo, el cual no admite dentro de sus conceptos a los derechos sociales, ni concibe que el Estado deba hacerse cargo de ellos, por el contrario, considera que el goce de los beneficios debe ser brindado a aquellos que se desempeñan dentro del mercado laboral, lo cual como podemos ver es la otra cara de la moneda en comparación con el Estado de Bienestar. El neoliberalismo descansa bajo tres objetivos liberales:

²⁷ “Es necesario precisar acerca del concepto del liberalismo, el cual se ha dividido en político y económico, el liberalismo político postula el derecho a la libertad de cada cual para elegir cómo vivir, en esta división se encuentran inmersas cuestiones como las de conciencia, expresión, asociación y reunión. La principal función del Estado liberal sería garantizar la libertad de todos, protegiendo de las injerencias de los demás en nuestra libertad. Por otro lado, el liberalismo económico sostiene básicamente la necesidad de que los Estados no intervengan en los procesos de mercado. Este tipo de liberalismo incluye la libertad de los agentes económicos para fijar los precios y autorregularse junto con la idea de que hay que limitar al Estado a su mínima expresión.” Castillo Alonso, Jorge A. “Liberalismo político y liberalismo económico” bajo licencia de Creative Commons Reconocimiento No-Comercial 3.0 Unported License en : garabatosalmargen.com p. 3

remercantilizar los bienes sociales, reducir el gasto social público y suprimir la noción de los derechos sociales.²⁸

Postula que el mercado es el mejor aparato de asignación de recursos económicos así como de la satisfacción de las necesidades de los individuos. Consideran que en caso de que exista un intervencionismo estatal, los efectos económicos serán negativos, al restringir el funcionamiento del mercado y no incentivar a los ciudadanos a trabajar haciendo que asuman al Estado con un rol meramente paternalista, además de ser ineficaz e ineficiente, se vuelve ineficaz al responder a intereses particulares y por la existencia del clientelismo, dejando fuera las demandas de los consumidores; y se vuelve ineficiente al no poder eliminar la pobreza, incluso los neoliberales hacen énfasis en que la ha acrecentado.

Por ello es que abogan por eliminar la intervención estatal en la economía y en específico en la cuestión del bienestar social. Pretenden un Estado más fuerte que débil, capaz de crear las condiciones para que el mercado pueda expandirse. Es dejar atrás aquel Estado proteccionista, para que ahora la administración sea llevada a cabo por los que saben, es decir, los empresarios, los que tienen en sus manos el poder, concentrando la riqueza sólo en unos cuantos.

La cuestión del bienestar social para los neoliberales implica que eso sólo pertenece a la esfera privada, por lo cual al Estado se le debe prohibir cualquier tipo de intervención que haga respecto a la pobreza y a los grupos vulnerables, el neoliberalismo sólo plantea la idea de atender a quienes realmente demuestren y comprueben que se encuentran bajo una situación de indigencia. Debido al rechazo que mantienen hacia los derechos sociales, es fácil deducir su oposición hacia la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales.

La hegemonía del neoliberalismo o capitalismo fue impulsada en la década de los años ochenta principalmente por Margaret Thatcher en Inglaterra y por Ronald

²⁸Laurell Asa, Cristina. "El Neoliberalismo hoy. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". México. Fundación Friedrich Ebert. 1992. p. 250

Reagan en Estados Unidos de América²⁹, apoyados sobre todo por organismos internacionales, tal es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial(BM), entre otros, quienes buscaban la apertura de las economías al mercado internacional, la privatización, desregulación, precarización de las relaciones de trabajo y que al Estado se le restara presencia dentro de la economía.

En América Latina los inicios del neoliberalismo se dieron en países como Bolivia y Chile, debido a las crisis que siempre han estado presentes en los países subdesarrollados, ese fue el motivo por el cual el capitalismo transnacional aprovechó para implantar sus estructuras y sus condiciones. Por ello, hubo un detenimiento en el desarrollo de los países latinoamericanos, tal es el caso de México, donde los salarios declinaron hasta en un 50%, mientras que el nivel de costo de vida se elevó hasta un 80% en el primer año que el Tratado de Libre Comercio entró en vigor. En ese mismo lapso, más de 20 mil pequeñas y medianas empresas se fueron a la quiebra y cerca de mil empresas fueron privatizadas.³⁰

Los últimos años para América Latina han sido de caídas en salarios y de un creciente desempleo, lo que ha traído una disminución del gasto social que involucra precisamente el rubro de los servicios sociales públicos y subsidios. Para algunos autores dicho deterioro social ha sido el resultado del modelo económico

²⁹ Es importante retomar el tema del “Consenso de Washington”, término acuñado al economista británico John Williamson, en 1989 para referirse al conjunto de políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por las instituciones gemelas de Bretton Woods y por el gobierno de Estados Unidos. Dicho consenso tenía como prioridades en la agenda, las siguientes: disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera directa, privatizaciones, desregulación y derechos de propiedad. En la cuestión del Estado, se sugirió que éste fuese reducido a su mínima expresión, dejando en manos del sector privado la mayor parte de su accionar, incluso en los servicios universales. El Estado debía ser un facilitador de los negocios del sector privado, regulando en algunos casos los excesos del mercado y garantizando, al mismo tiempo, la paz social. El Consenso de Washington ha sido un paso importante para la globalización y para las prácticas neoliberales, sin embargo, para América Latina, los resultados no han sido los esperados. Martínez Rangel, Rubí. “El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. Revista Política y cultura. Núm. 37. Marzo 2012. P. 36-64. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>

³⁰ Vargas Hernández, José Guadalupe. “Liberalismo, Neoliberalismo y Postenoliberalismo.” Revista del Magister en Antropología y Desarrollo. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile No. 17, Septiembre 2007. P. 19

neoliberal que ha intensificado las desigualdades sociales, haciendo aún más notable la línea divisoria entre ricos y pobres.

1.7 La Focalización de la Política Social

Al llevar a cabo el análisis del impacto de las políticas sociales, los resultados, en la mayoría de las ocasiones, no son siempre los deseados, debido a ello, se ha recurrido a un nuevo concepto: la focalización.

El concepto de focalización surge en América Latina por la crisis económica y social de los años 80 como resultado de las condiciones sociales que en aquel momento la mayoría de la población sufría y de las pocas o nulas estrategias sociales para poder enfrentar el problema. En aquel momento, existía una situación económica crítica, la cual dañaba la calidad y cobertura de los servicios públicos, mientras que la tasa de desempleo y la pobreza aumentaban, por lo tanto, se dio una crisis de los programas sociales de carácter universal así como la privatización de empresas y organismos públicos, lo que generó un impacto directo en las políticas sociales.

En aquel momento se llegó a cuestionar si en realidad la universalidad era una buena herramienta para reducir los índices de pobreza, debido a ello, se optó por incluir el concepto de focalización, en lo que algunos autores hacen paréntesis es en precisar si realmente el término “focalizar” era un nuevo concepto, a lo que otros autores respondieron que no, que el término focalización existe y se da desde la programación social que incluye el término población objetivo, que en pocas palabras hace referencia a dirigir los apoyos a cierta población en específico.

Se deduce que la focalización consiste en una serie de acciones dirigidas a cierta población y a cierto territorio, para concentrar su atención sobre algún o algunos problemas y/o necesidades específicas, tomando en cuenta ciertas características

de la comunidad y regiones para que de esa manera se logre encontrar los mecanismos para el fin que se persigue.

Es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa provea en exclusividad a una determinada población objetivo, dotándoles de los satisfactores básicos requeridos pero sobre todo, vigilando que el apoyo recaiga en aquellos beneficiarios para los cuales el programa fue diseñado.

Por ello, la focalización puede darse en tres sentidos:

- a) Focalización en estricto sentido: este tipo responde a las preguntas ¿quiénes?, ¿dónde?, mediante estos criterios se puede identificar a la población objetivo con carencias básicas así como la ubicación territorial de dicha población.
- b) Focalización en sentido amplio: también responde a la pregunta de ¿quiénes?, ¿dónde? y agrega el ¿qué?, para identificar las medidas específicas que la población objetivo requiere, dándole prioridad a algunas de ellas.
- c) Focalización en sentido ideológico: se basa en la subsidiariedad del Estado y se ubica a la focalización como el criterio para la asignación del gasto público social, la idea es que ese gasto beneficie a la gente que vive en situación de pobreza y asumiendo que el mercado beneficiará por medio de bienes y servicios a la gente que no se encuentra en situación de pobreza.

El propósito de la focalización consiste en asegurar que los beneficios que se obtengan de dichas acciones lleguen a la población que más lo requiere por medio de una buena gestión de recursos, aunado a ello se concibe el principio de la justicia debido a que los recursos son escasos para poder atender todas y cada una de las necesidades, por lo tanto, los recursos se deben destinar para aquellos que más lo necesiten y no destinarlos a quienes no se encuentren una situación apremiante, por lo que es imperativo promover la equidad, si ésta última no existe se puede caer en la injusticia y en la inequidad.

La focalización a la vez, es un criterio decisivo para la asignación del gasto público social, “asegurando” que los grupos sociales vulnerables tengan acceso a los bienes y servicios públicos sociales, para acrecentar el efecto redistributivo del gasto público social.

No se puede hablar de una focalización perfecta, se debe tener cuidado en el proceso de diseño de acciones focalizadas, en la mayoría de las ocasiones el acceso a los bienes y servicios no es equitativo, por ello se busca una direccionalidad intencionada para que los que menos tienen aprovechen los beneficios.

Coady y Skoufias mencionan que las acciones se dirigen a la población de menores recursos para mejorar sus condiciones de vida y de esa manera poder disminuir la desigualdad respecto a otros sectores con mayores recursos.³¹

Es importante señalar que la focalización también puede llegar a cometer ciertos errores, uno de ellos se refiere a la inclusión, que significa desperdiciar recursos del programa o hacerlos menos eficientes, los resultados incluyen o toman en cuenta a beneficiarios que no requieren del apoyo; el otro error es el de la exclusión, en el que se limita el objetivo central, que es el reducir la pobreza, al no incorporar a quienes realmente lo necesitan.

El dilema entre universalismo y focalización parte de la premisa de que por un lado, ante la ausencia del universalismo, se dan filtraciones en las políticas y programas sociales que dan lugar a discriminaciones (de carácter negativo) y por lo tanto, de exclusión. Para ello, la focalización vendría a ser el remedio y por medio de mecanismos de discriminación (de carácter positivo) disminuirá la discriminación (de carácter negativo), por lo que algunos autores recomiendan que exista un enfoque mixto, donde universalismo y focalización se conjunten, trabajen juntos y los resultados se reflejen de manera positiva en la población.

³¹Coady, David y Skoufias, Emmanuel. “On the Targeting and redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments” International Food Policy Research Institute. 2001. P. 13

“La focalización no es la antinomia del universalismo. Puede incluso complementarlo y facilitarlo si contribuye a introducir un mejor aprovechamiento de los recursos existentes, reduciendo duplicaciones y exclusiones y considerando la heterogeneidad en el tipo y magnitud de los problemas que afectan a la población.”³²

También, Brawermann y Minujin mencionan que:

“No se trata de optar entre dar a todos o solamente a los más necesitados, sino de combinar distintas lógicas e instrumentos de protección que permitan complementar el universalismo en la prestación de servicios con la focalización y selectividad de las acciones, de modo que lleguen a quienes precisamente corren mayores riesgos de quedar excluidos o discriminados de las políticas de corte universal”³³

La focalización como todo, enfrenta ciertos problemas, uno de ellos involucra el costo de la focalización, que en la mayoría de los casos, es elevado en comparación con los universales. En América Latina, Grosh afirma que el costo administrativo representa el 29-32% del valor del bien o servicio transferido al beneficiario.³⁴ Al mismo tiempo, la información que se debe obtener periódicamente debe involucrar cifras actualizadas y oportunas, lo que genera un costo extra en materia de información.

La eficacia de la focalización dependerá en buena medida de las características políticas, económicas y sociales de los países donde se emplee, así como una redirección del gasto público. Por lo que es importante identificar a la focalización como un medio y no como un fin, se deben tomar en cuenta los costos, los beneficios, así como las capacidades administrativas y siempre tomando en cuenta que el objetivo último de la política social es mejorar y ser garante del

³²Brawermann, Josette y Minujin, Alberto: "Focalización; fábula o herramienta". Buenos Aires, Argentina. UNICEF Argentina. Documento de Trabajo No. 2. Agosto 1991.p. 4

³³Ibíd. p. 16

³⁴ Consultado el 16 de noviembre de 2016 en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1994/S94121690.pdf> p. 43

bienestar poblacional que se encuentra, sobre todo, en condiciones de pobreza extrema.

Actualmente uno de los sectores más vulnerables y que va en aumento, es el adulto mayor. En México se empiezan a adoptar medidas focalizadas a este sector poblacional, sin embargo, ante tan alarmantes cifras, la idea de un enfoque mixto entre focalización y universalismo será ideal para buscar contrarrestar los efectos de la transición demográfica que le espera al país.

En el siguiente apartado se abordará el tema del adulto mayor, la situación en la cual actualmente viven los ancianos en México y en la Ciudad de México, como referente específico para el análisis de la Pensión Alimentaria para adultos mayores de 68 años y más, (programa instrumentado en la entidad antes mencionada), al cual más adelante se hace referencia.

APARTADO II. LA SITUACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*“¡Ah!, la vejez.
Entre la nieve, al fin,
sé lo que es.
Nadie me viene a ver.
No tengo a dónde ir.”
FUJIWARA NO TEIKA*

2.1 ¿Quién es el adulto mayor?

La Organización Mundial de la Salud (OMS), considera adultos mayores a las personas de 60 a 74 años de edad, mientras que de los 75 a los 90 años son denominados ancianos o viejos, de 90 años en adelante se les considera grandes longevos.³⁵

Este sector de la población puede clasificarse en cuatro distintas categorías: independiente, semidependiente, dependiente absoluto y por último están aquellos en situación de riesgo o desamparados. Como su nombre lo indica, los independientes son aquellos que mantienen íntegras sus capacidades de comunicación, locomoción, asistencia personal, alimentación, etc.; los semidependientes son aquellos que pueden seguir desarrollando sus actividades por sí mismos pero que para algunas cosas mínimas, necesitan la ayuda de manera parcial; los dependientes absolutos son aquellos cuya salud física y/o mental se encuentra deteriorada y por lo tanto requieren de ayuda especializada o ser canalizados a alguna institución donde sus problemas puedan ser atendidos, por último, aquellos en situación de riesgo o desamparados, aquellos que ya sea por salud, por abandono, por no contar con ningún tipo de ingreso, ni familiares, requieren la asistencia social por parte del gobierno.³⁶

³⁵Consultado el día 23 de octubre 2016 en: <http://www.who.int/es/OMS> P. 12

³⁶ Artículo 3° Fracción I. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal. Consultado el día 25 de octubre 2016 en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo417fac0d058d77188429582c3ef0be0.pdf>

La vejez es descrita como el último ciclo de la vida, antecede al fallecimiento y es justamente dentro de esta etapa donde el adulto mayor comienza a sufrir deterioros tanto física como mentalmente, debido a ello, resulta complejo que la persona trabaje, por lo tanto, queda excluido de una vida activa, generando una disminución de sus ingresos y autoestima, al mismo tiempo, comienzan a sentirse dependientes de otras personas para poder subsistir y terminan sintiéndose excluidos de la sociedad.³⁷

El envejecimiento es aquel proceso de deterioro progresivo, irreversible y universal que ocurre en todo ser vivo. Existen tres tipos de envejecimiento:

- Envejecimiento físico: como su nombre lo indica, es el relacionado con la apariencia física de los adultos mayores, es decir, cambios externos y que se logran apreciar a simple vista, por medio de los cuales es notorio cuando una persona ha alcanzado la vejez, tales cambios involucran: las arrugas que comienzan a aparecer en la piel, decoloración del cabello, cambios en el tono de voz, etc.
- El envejecimiento biológico se representa por el deterioro en la salud del adulto mayor, se encuentra ligado al envejecimiento físico debido al desgaste que con el paso de los años los órganos y los sentidos van experimentando. Ejemplo de ello es la pérdida de la vista, del oído, problemas cardíacos, etc.
- Para el caso del envejecimiento social o cultural, tienen que ver con las conductas sociales que se van determinando de acuerdo con las diferentes edades, como es el caso de los roles que representan los ancianos dentro de una sociedad.

Asimismo, el adulto mayor enfrenta a una serie de problemáticas, destacando las siguientes:

- Pierden todo tipo de desempeño ya sea social o laboral (retiro).

³⁷ Consultado el día 25 de octubre de 2016 en: <https://www.un.org/es/events7olderpersonday7> P. 22

- Debido a la exclusión del adulto mayor en mercado laboral, la persona comienza a sufrir cambios en materia de seguridad económica.
- El funcionamiento intelectual ya no es el mismo.
- Los familiares comienzan a perder el interés en los cuidados que el adulto mayor requiere.
- Las enfermedades y padecimientos tanto físicos como biológicos son más comunes debido a la edad: artrosis, diabetes, cáncer, Alzheimer, enfermedades cardíacas y respiratorias, así como padecimientos mentales.
- Los espacios de recreación hacia este sector son escasos o nulos.
- Los servicios de salud, así como los especialistas (geriatras), no son suficientes.
- Discriminación social, lo que les genera una baja autoestima.

Es importante señalar que la historia, la cultura y la situación económica, así como la región, la población y el individuo irán definiendo el proceso de envejecimiento de cada persona.

Todo adulto mayor tiene derecho a una vida digna, segura, sin discriminación, libre de violencia, sin explotación laboral, recibiendo siempre la protección y apoyo por parte de la familia, la sociedad y el gobierno.

Por lo que es imperativo ir formulando una cultura del envejecimiento, fomentada desde tempranas edades, para que éste último sea visto como algo normal y natural. En la actualidad se usa el término “viejo” como algo despectivo, como un insulto, incluso existe la “gerontofobia” que significa el temor u odio irracional hacia la vejez y hacia el adulto mayor. Debido a ello es importante lograr un cambio en la conciencia de la población y dar un nuevo enfoque a la palabra vejez, esto podrá lograrse si existe el apoyo y relación entre sociedad y gobierno, y entre todos comenzar a trabajar para que el pensamiento de las nuevas generaciones sea distinto respecto a la vejez y al adulto mayor.

2.2 México, destinado a la vejez

En los años 70 comenzó a verse reflejada la política de planificación familiar y el incremento en la edad de vida de los mexicanos, en el presente, lo importante es la velocidad de ese crecimiento, lo que ha representado grandes retos para el gobierno en materia de servicios sociales y de salud.

México ha pasado por dos transiciones, la demográfica y la epidemiológica. La primera de ellas se refiere al descenso de la fecundidad y mortalidad, mientras que la segunda hace referencia a los cambios en las causas de muerte de la población mexicana, en algún momento las enfermedades infecciosas fueron las principales causas de muerte entre la población joven, evitando que estos últimos alcanzaran la etapa de la vejez, ahora, las enfermedades crónico-degenerativas³⁸ están asociadas con la baja tasa de mortalidad de los adultos mayores³⁹, debido a los avances tecnológicos en la salud, ahora la población vive más tiempo, con enfermedades que pueden ser controladas y permitirles llevar una vida plena.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁴⁰, y según las proyecciones 2010-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO)⁴¹ en México viven más de 12 millones personas adultas mayores, lo que representa el 10% de la población nacional, mientras que para el año 2030 se espera un incremento de dicha población a un 17.5%. Asimismo, se estima que para el año 2050 1 de cada 7 mexicanos esté en etapa de preescolar y/o escolar mientras que 1 de cada 4 mexicanos será adulto mayor, por lo tanto, esto conducirá a ciertas modificaciones a nivel institucional, modificaciones que deberán tomar en cuenta las demandas de los actores sociales. **(Ver gráfico 1)**

³⁸Frenk, Julio et al. "The Epidemiological Transition in Latin America". New Delhi. Lieja. International Union for the Scientific Study of Population, International Population Conference. 1996. P. 16

³⁹Kalache, A. "Aging Worldwide" citado en Ebrahim, S y Kalache, A. (eds.) "Epidemiology in Old Age". London, BMP. 1996. P. 12

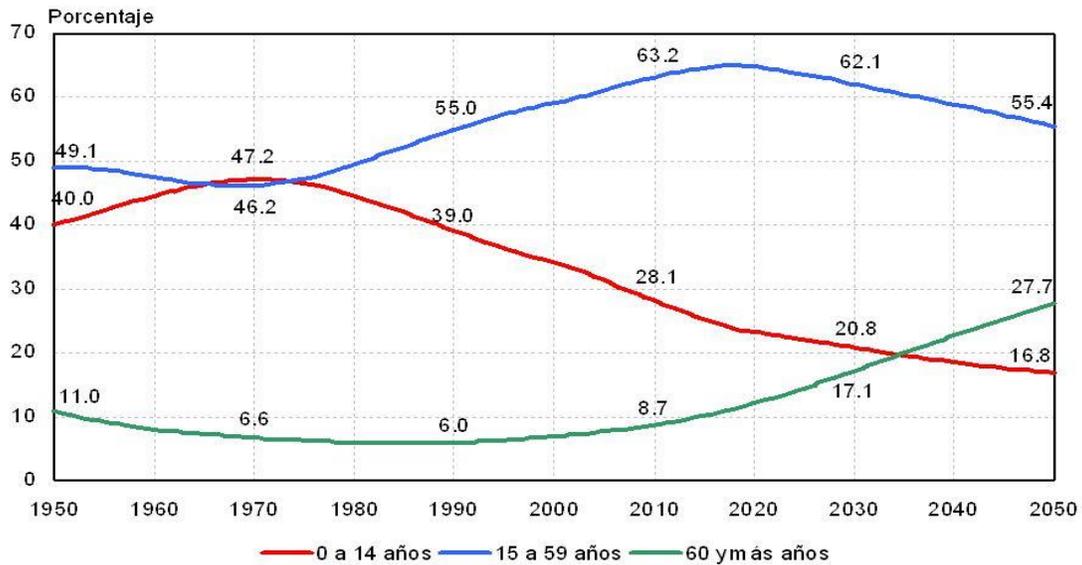
⁴⁰ Consultado el 15 de diciembre de 2016 en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> P. 18

⁴¹ Consultado el 15 de diciembre de 2016 en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> p. 26

Gráfico 1.

República Mexicana: distribución de la población por grandes grupos de edad, 1950-2050



Fuente: estimaciones y proyecciones de población del *Consejo Nacional de Población*.

Fuente: Gráfico extraído de Fundación Mexicana para la Salud. Con base en estimaciones de CONAPO

La natalidad es un tema que ha influido de manera directa en el aumento de la población en senectud, según datos de CONAPO, en 1950 se reportaron 37.6 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que en el año 2000 fue de 22.7. Para el año 2030 se estima que disminuirá hasta un 13.7 nacimientos por cada mil habitantes. Asimismo, la tasa de mortalidad ha ido decreciendo, se espera que para el año 2050 sean 10.4 defunciones por cada mil habitantes. Mientras que la esperanza de vida al nacer es de 75.6 años, incluso algunos estudios revelan que para el año 2050 la esperanza de vida podría rebasar los 80 años.⁴² **(Ver gráfico 2)**, igualándose a Japón, quien actualmente tiene la esperanza de vida más alta a nivel mundial.⁴³

⁴² Consultado el 21 de diciembre de 2016 en: www.marista.edu.mx/documents/download/.../envejecimiento-de-la-poblacion-mundial p. 52

⁴³ En Japón, la esperanza de vida promedio para las mujeres se sitúa en 2016 en 87.05 años, mientras que para los hombres se queda en 80.79. Se estima que en 2060 el 40 por ciento de la población tenga más de

Gráfico 2



Fuente: Fundación Mexicana para la Salud. Con base en estimaciones de CONAPO

De acuerdo al Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México (ENASEM), financiado por los Institutos Nacionales de Salud (NIH) y el Instituto Nacional de Envejecimiento (NIA) (National Institutes of Health/National Institute on Aging en Estados Unidos),⁴⁴México tardará sólo 26 años en llegar a una tasa de envejecimiento de 15% de la población, la titular de la investigación, Rebeca Wong,⁴⁵ indicó que en Estados Unidos ese proceso llevó 69 años, mientras que Francia tardó 115 años en llegar a una alta tasa de envejecimiento.

65 años. La cifra de japoneses con al menos 100 años de edad se ha incrementado de manera continua desde 1971 y el Ministerio prevé que lo siga haciendo principalmente por los avances en materia de tratamientos médicos. Consultado el 9 de diciembre de 2016 en: <http://sipse.com/mundo/japon-rompe-record-ciudadanos-centenarios-esperanza-vida-2016-221925.html> p. 6

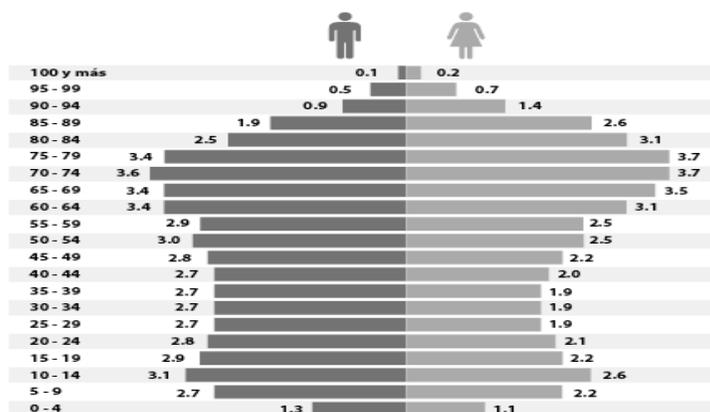
⁴⁴Consultado el 1 de noviembre de 2016 en: http://www.enasem.org/index_Esp.aspx

⁴⁵La agenda de investigación de la Dra. Wong se centra en las consecuencias económicas del envejecimiento de la población, en particular en México y los hispanos inmigrantes que habitan en los Estados Unidos Americanos. Ha sido pionera en el estudio de enfoques entre países para investigar los resultados de estilos de vida saludables de los ancianos norteamericanos y mexicanos, así como el impacto de la reforma de la seguridad social entre las personas de la tercera edad mexicanas. Actualmente se desempeña como Investigador Principal de la Salud de México y Envejecimiento (ENASEM), financiado por el Instituto Nacional

La pirámide poblacional mexicana perderá su forma triangular (característica de una población mayoritariamente joven) y pasará a tomar un perfil rectangular abultado en la cúspide (característica de una población mayoritariamente anciana). La base piramidal continuará reduciéndose debido a que el proceso de envejecimiento no es algo reversible, los nacidos entre 1960 y 1980 ingresarán a la edad de 60 años a partir del año 2020. Se estima que, para la mitad de siglo, existan cerca de 36 millones de adultos mayores, de los cuales más de la mitad tendrán más de 70 años. **(Ver gráficos 3 y 4)**

Gráfico 3.

Pirámide poblacional estimada para el año 2030

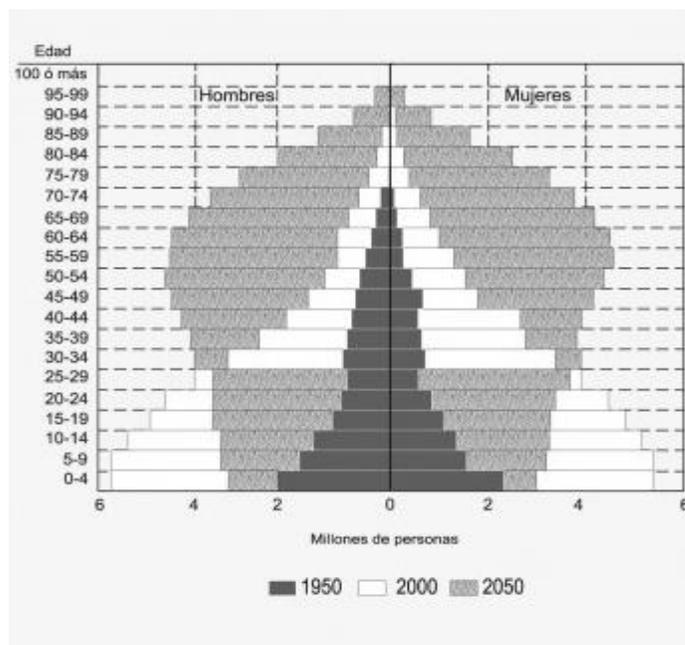


Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Consulta interactiva de datos. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Base de datos.

sobre el Envejecimiento. El estudio consiste en una serie de investigaciones sobre la dinámica de salud específicos de México en un amplio contexto socioeconómico. Consultado el 1 de noviembre de 2016 en: http://www.enasem.org/index_Esp.aspx P. 16

Gráfico 4.

Pirámides de población 2005-2050



Fuente: Extraído del texto “La Reforma de Salud en México: su impacto en los principios de seguridad social” Fundación Mexicana para la Salud.

Por otro lado, la edad media de la población mexicana, la cual en el año 2000 era de 26.6 años y para el año 2010 aumentó a 30.2 años, para el año 2030 se espera que se dé un aumento a 37 años mientras que para el año 2050 la edad media de la población mexicana será de 42.7 años,⁴⁶ esto traerá consigo más demandas sociales, las instituciones tendrán que ser reestructuradas, apegándose a las necesidades sociales de empleo, vivienda, educación y salud, temas asociados primordialmente a una estructura del pleno envejecimiento.

El último censo llevado a cabo fue el ocurrido en el año 2010, el INEGI indicó que la población de 60 años y más económicamente activa es del 29.2%, de dicha población, el 95.5% se encuentra ocupada, de la población ocupada a nivel nacional, el 36.9% se encuentra asalariada, el 49.4% trabajan por su cuenta, sólo el 5.3% son empleadores y 6.1% trabajan sin pago. En cuestión de ingresos, los

⁴⁶ CONAPO, 2010, “De las entidades federativas 2010-2030”, en Proyecciones de la población 2010-2050, México en cifras, última modificación: noviembre 2012, Consejo Nacional de Población (CONAPO), México. P. 25

adultos mayores reciben hasta 2 salarios mínimos, sólo un 39.1%, de 2 a 3 salarios mínimos un 12.9%, más de 3 salarios mínimos un 19.5% y no perciben ningún ingreso un 18.9%, mientras que un 10% no especificó el monto de sus ingresos.

Otra cuestión que vale la pena mencionar es la salud del adulto mayor, en donde tenemos que un 47.80% de los ancianos necesitan algún tipo de cuidador, lo cual los vuelve dependientes, un 69.2% requiere mínimo de un medicamento. Actualmente, con los cambios epidemiológicos que acrecentaron los niveles de vejez no sólo en México sino en el mundo, algunas de los padecimientos más comunes entre los ancianos son: la hipertensión arterial (mujeres: 39.50% hombres: 33.80%), insuficiencia vascular periférica (mujeres: 20.10% hombres: 10.60%), diabetes (mujeres: 5.90% hombres: 8.90%) así como la osteoartritis, enfermedades cardíacas y respiratorias, por mencionar algunas.

Pese a que la mayoría de los adultos mayores viven con familiares cercanos, en algunos casos se han dado situaciones de maltrato intrafamiliar hacia el anciano, el maltrato puede ser físico o psicológico, incluso, el mero descuido ya sea de manera intencional o no, también es considerado una forma de violencia, por atentar la integridad del anciano. En 1 de cada 4 hogares hay un adulto mayor, el cuidado del adulto mayor recae en la familia primordialmente, el tipo de hogar en donde el anciano se desarrolle tendrá repercusiones en el estado de ánimo y bienestar físico del mismo.

Debe destacarse el hecho de que cada vez hay más personas en edades avanzadas con alguno de sus padres vivos. La baja tasa de mortalidad ha permitido que un alto número de personas alcance edades avanzadas y al mismo tiempo, que algunas de esas personas conserven a alguno de sus padres aún vivos. Esto significa que un elevado número de adultos mayores deberán no sólo enfrentarse a los retos que la edad representa, sino también brindar cuidados a sus padres en edades muy avanzadas.

Debido a las cifras dadas, es evidente la necesidad que tienen los adultos mayores por obtener servicios sociales que atiendan sus demandas, cambios institucionales y modificaciones en la organización que permitan una vida digna a la población en senectud.

Según estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁴⁷ respecto a México, la población con 65 años o más que vive en situación de pobreza alimentaria asciende a 939 mil personas, de las cuales el 57.6% es desempleada, y sólo el 19.5% de esta población está jubilada o recibe alguna pensión.⁴⁸

De las personas adultas mayores con 65 años o más, 6.3 millones que representa un (72.2%) percibe una pensión que proviene del esquema no contributivo federal para pensiones (Programa Pensión de Adultos Mayores), cerca de 3 millones (34.7%) es acreedor a algún tipo de pensión contributiva de los institutos de seguridad social (IMSS o ISSSTE), estados, municipios, universidades, etc., lo que significa que un 27.7% de los habitantes con 65 años o más no cuentan con ningún tipo de pensión. ⁴⁹

Según datos de la Encuesta de Ahorro y Futuro 2013 de AMAFORE, de los ancianos de 65 años o más, un 41% se mantiene activo en el mercado laboral y sólo 1 de cada 4 mexicanos mayores de 80 años continúa laborando, esto ocurre debido a la baja cobertura de los sistemas de pensiones, obstaculizando el retiro al no ofrecer alternativas laborales. Las personas de la tercera edad, encuentran sus oportunidades laborales en algunas actividades primarias. Para la mayoría de los adultos mayores, el seguir laborando les asegura contar con los suficientes

⁴⁷ El CONEVAL es un organismo autónomo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica con la capacidad de generar información objetiva acerca de la situación de la política social, sobre estimaciones de la pobreza, así como la evaluación de programas y acciones de desarrollo social, cuya utilidad consiste en mejorar la toma de decisiones para mejoras en el futuro.

⁴⁸ Consultado el 5 de noviembre de 2016 en: <http://www.coneval.org.mx/paginas/busqueda.aspx?k=pobreza%20df> p. 34

⁴⁹ Consultado el día 06 de noviembre de 2016 en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-personales/2016/01/26/financiamiento-vejez-mexico> p.5

recursos monetarios para poder subsistir (83%), mientras que una minoría lo hace como terapia ocupacional, para mantenerse en actividad (16%).

La misma encuesta reveló que de los ancianos encuestados, un 9% declaró recibir ingresos por la contratación de seguros y otros productos financieros; un 8% percibe ingresos al ser el administrador de un negocio propio y un 5% por la renta de propiedades. Mientras que un 28% de los adultos mayores de 65 años o más dependen económicamente de su familia.⁵⁰

Por lo tanto, el desempleo, las limitaciones físicas y un ineficiente sistema de pensiones les ponen barreras a los adultos mayores para poder atender sus necesidades básicas con las cuales ellos logren subsistir.

Desafortunadamente, el envejecimiento en México se da en un contexto en donde los niveles de pobreza son altos, existe desigualdad en la distribución de ingresos y el desempleo va en aumento, lo que genera cada vez más empleos informales y precariedad laboral. México debe tomar un camino en que las instituciones se muestren adecuadas ante los desafíos que el envejecimiento involucra para que este último no se vuelva un problema más, como muchos que hoy día han quedado rezagados.

2.3 La Ciudad de México y el Adulto Mayor.

En México, la mayoría de la población en senectud reside principalmente en la Ciudad de México y en el Estado de México **(Ver anexo 1)**. El caso de la Ciudad de México es especial y a la vez contradictorio, por un lado, es la capital del país y por lo tanto genera un elevado índice de riqueza, sin embargo, al mismo tiempo el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema es elevado.

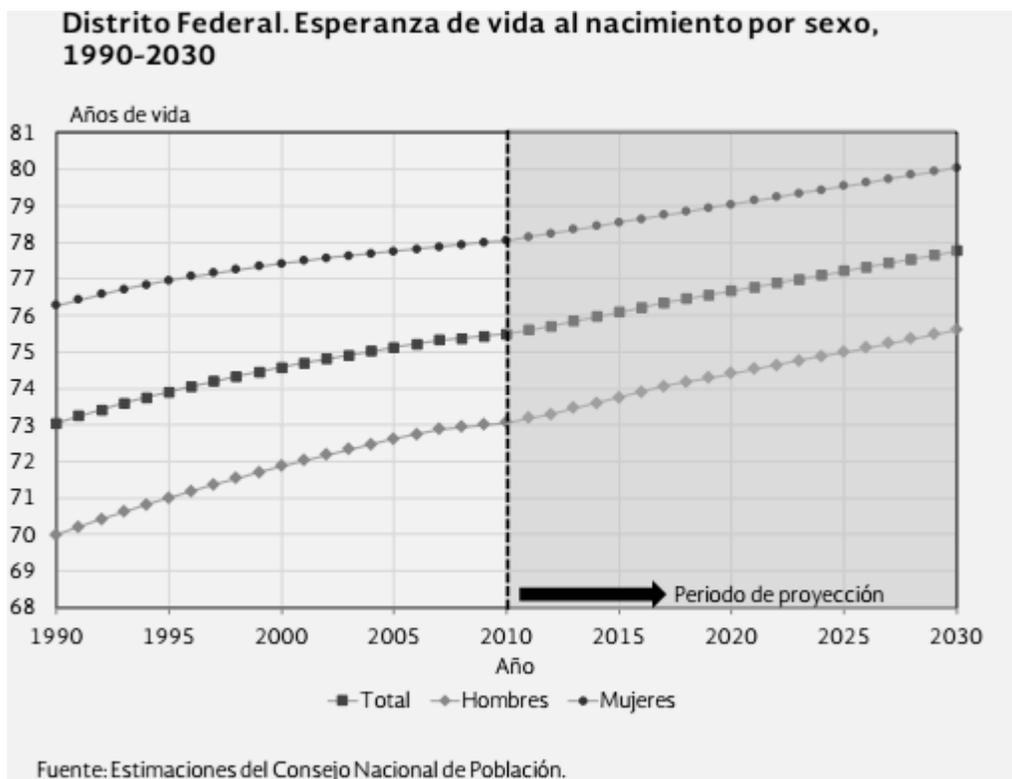
De acuerdo al INEGI, hasta el año 2015 en la Ciudad de México habitaban 1, 276, 450 personas de 60 años o más, esto coloca a la Ciudad de México como la entidad el mayor número porcentual de adultos mayores, representando este sector un 14.3% a nivel nacional. **(Ver anexo 2)**

⁵⁰ Consultado el día 6 de noviembre de 2016 en: <http://www.amafore.org/EncuestaAhorroyFuturo>. P. 5

Para 2030 la Ciudad de México mantendrá el primer lugar a nivel nacional en el proceso de envejecimiento poblacional del país, pues se prevé que por cada 100 jóvenes habrá 78 adultos mayores. Mientras que para ese mismo año 1 de cada 5 capitalinos será adulto mayor.⁵¹

La Ciudad de México en 2005 tenía una edad media de 30.9 años, en 2010 aumentó a 32.9, sin embargo, se espera que estas cifras vayan en aumento, se estima que para el año 2030 la edad media podría aumentar hasta los 40.1 años. En la capital del país, en el año 2005 se reportó que la esperanza de vida para los ciudadanos era de 75.4 años, para el 2010 se incrementó a 76.3; mientras que la CONAPO espera que para el año 2030 aumente la edad a 79.2 años. ⁵² **(Ver gráfico 5)**

Gráfico 5.



⁵¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el estudio “Necesidades de cuidado de las personas mayores en la Ciudad de México” citado en periódico La Jornada, el día 2 de septiembre de 2015. P. 6 Consultado el día 9 de noviembre de 2016 en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/02/capital/035n1cap>

⁵² Consultado el día 10 de noviembre de 2016 en: www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/2012 P. 36

El caso de la natalidad y mortalidad para los ciudadanos debe resaltarse, se prevé que los nacimientos disminuirán, se espera que para el año 2030, se den 11.5 nacimientos por cada mil habitantes. En el caso de la tasa de mortalidad para la Ciudad de México, se estima que se dé un aumento de 8.5 defunciones por cada mil habitantes.

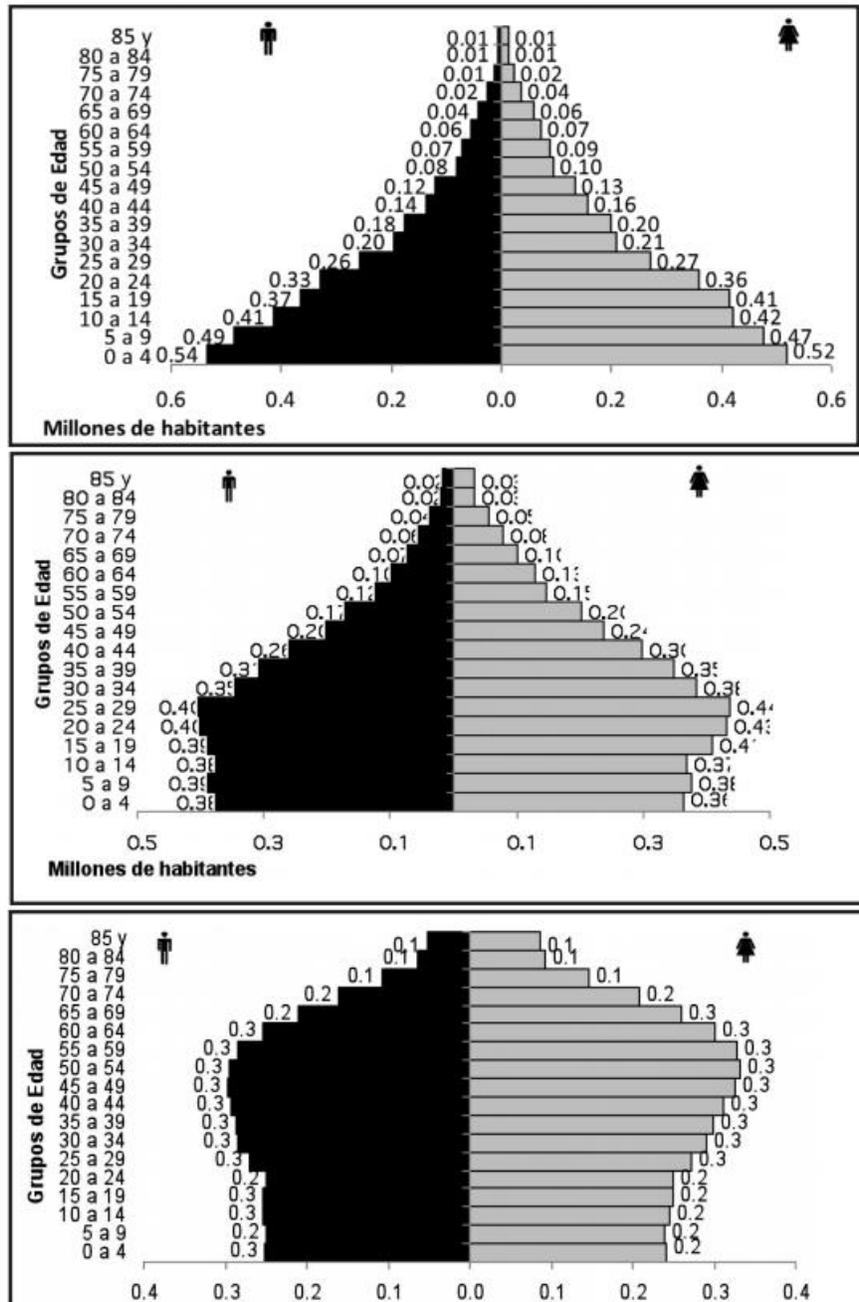
De estas cifras se deduce que no falta mucho para que México y en específico la Ciudad de México sean encabezadas por personas de la tercera edad, de acuerdo con el INEGI, en el año 2000 había 32.5 adultos mayores por cada 100 niños; para 2010 había 51.8 personas por cada 100 niños, para 2030 se esperan 108 personas adultos mayores por cada 100 niños. Mientras que en el año 2050 se espera que haya 167 personas de 65 años y más por cada 100 de 0 a 14 años de edad.⁵³ **(Ver gráfico 6)**

Estas cifras nos indican que la Ciudad de México sufre un proceso de envejecimiento más rápido respecto a otras entidades. Los pronósticos apuntan a que con el paso del tiempo las personas jóvenes se verán disminuidas, mientras que las personas en tercera edad pensionados o jubilados irán en aumento, esto es un problema que sin duda alguna tocará al sector financiero y generará una serie de problemas para los cuales el gobierno tendrá que llevar a cabo un buen análisis y una serie de estrategias que permitan ofrecer soluciones tanto para jóvenes como para los ancianos, sobre todo para este último sector poblacional que se encuentra aún limitado en materia de seguridad y asistencia social.

⁵³Consultado el día 3 de noviembre de 2016 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/falta-al-df-prepararse-para-el-envejecimiento-de-sus-habitantes.html> p.7

Gráfico 6.

Estructura por edad y sexo de la población del DF, México 1970, 2000 y 2030



Fuente: Gráficas extraídas del texto “La discriminación hacia la vejez en la Ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local.” Cálculos estimados por Verónica Montes de Oca (Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales UNAM), estimaciones de acuerdo a CONAPO e INEGI. P. 13

Sin duda alguna, esto implica un problema social de carácter relevante, el problema no es sólo el aumento de personas ancianas, lo verdaderamente importante es la situación bajo la cual viven hoy y vivirán en el futuro cercano dicho sector poblacional, se debe tomar en cuenta que existe pobreza, enfermedad, aislamiento social, discapacidad y desempleo, cuestiones que requieren un plan de trabajo inmediato con el fin de combatir poco a poco esta lamentable situación.

“El objetivo obvio y natural es entonces minimizar los riesgos característicos de la vejez, aminorar sus consecuencias y acrecentar las posibilidades para una vejez en el máximo de bienestar, no sólo para la persona envejeciente, sino para todo el entorno familiar, social y económico que lo rodea.”⁵⁴

¿A qué se debe el aumento de la vejez en la Ciudad de México? Se debe primordialmente al crecimiento social y natural de la población. La Ciudad de México fue una de las primeras entidades del país en disminuir su índice de natalidad y mortalidad, además, la capital del país es la entidad con la esperanza de vida más alta respecto a otras entidades.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, el gobierno se dio cuenta de la gravedad que representaba el aumento de los adultos mayores, por ello, se llevó el tema a la agenda pública, por medio de acciones de gobierno que más tarde pasarían a formar parte de la agenda de Estado, consolidándose como legislaciones específicas.

Pero antes de intentar encontrar programas sociales que beneficien a los ancianos, es primordial tener un acercamiento con la problemática actual que se vive en la Ciudad de México.

Un claro ejemplo de los problemas que se tiene actualmente en ese sector poblacional corresponde al empleo, los ancianos buscan la manera de sobrevivir y al mismo tiempo no depender de nadie, para ellos esto es lo que realmente les

⁵⁴Ham Chande, Roberto. “Conceptos y significados del envejecimiento en las políticas de población”. México. CONAPO, 1999 p. 45

dota de energía para llevar a cabo su vida, sin verse limitados por nada ni por nadie. Algunas cifras mencionan que actualmente los hombres de edad avanzada son los que tienen una mayor participación económica, aunque las mujeres no se quedan atrás.

Su participación en el mercado laboral no les brinda ningún tipo de seguridad social, mucho menos un salario digno que les permita ir acumulando ingresos para que cuando no están aptos para ejercer ningún tipo de actividad puedan subsistir. Debido a ello, en muchos casos los ancianos suelen ser explotados.

En México los adultos mayores viven por lo regular en hogares familiares, en el caso de la Ciudad de México alrededor de un 8% viven solos y un 5% vive en hogares, pero con gente con la que no tiene ningún lazo consanguíneo. Los ancianos que viven en hogares familiares, 12% reside en hogares nucleares, es decir, en compañía de su cónyuge; un 40% vive en hogares con algún o algunos hijos aún solteros; mientras que un 35% reside en hogares donde habitan de tres a cuatro generaciones juntas.

El principal problema en la ciudad es el maltrato a los adultos mayores por parte de sus familiares o del propio Estado. Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social informó que el 5% de los 480 mil beneficiarios de la tarjeta de pensión alimentaria del DF han referido que sufren violencia patrimonial, física o institucional.⁵⁵

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo un estudio denominado “Necesidades de Cuidado de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México”, el estudio fue realizado por medio de una encuesta hacia los beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más, tuvo como finalidad identificar cuáles son los problemas físicos y psicológicos que va causando el envejecimiento y que en algún momento privan al adulto mayor de conseguir un empleo, algunos de los resultados fueron los

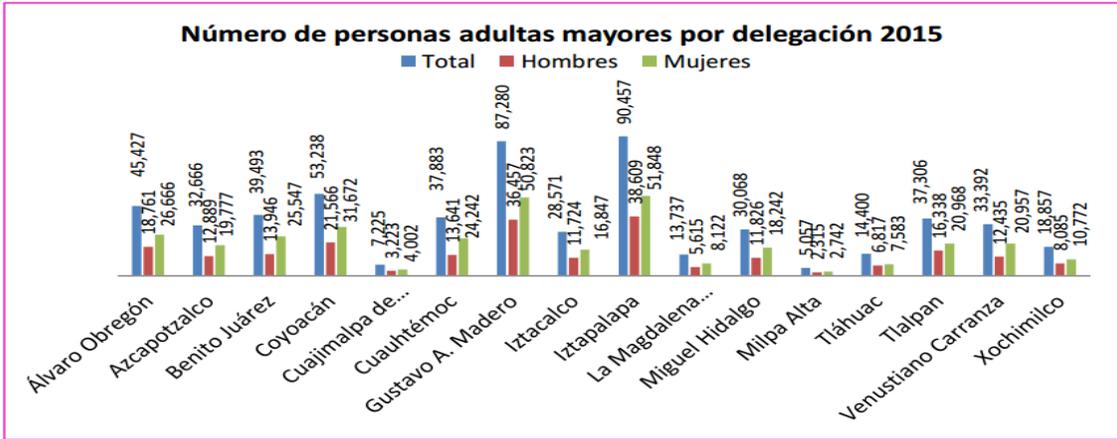
⁵⁵ Artículo publicado el 01/06/2014 y consultado el día 3 de noviembre de 2016 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/falta-al-df-prepararse-para-el-envejecimiento-de-sus-habitantes.html> p. 6

siguientes: en la Ciudad de México la población con 60 años y más y con algún tipo de discapacidad fue de 244, 000 personas, la primera de las causas de la discapacidad fue la edad avanzada con un 43.5%, después algún tipo de enfermedad con un 39.4%, por accidente un 13.2% y un 2% tenía la discapacidad desde el nacimiento.

En el caso de las personas con algún tipo de seguridad social se determinó que al menos en la Ciudad de México las personas de 60 años y más pensionadas sólo ocupan un 45.3%. Con lo que se puede deducir que la seguridad social no alcanza a cubrir a la población en etapa de senectud, ello genera que la mayoría de la población adulta mayor no tenga cubiertas sus demandas y necesidades, sobre todo aquellas que son básicas como lo son la alimentación y la salud, lo que a la vez trae consigo la inestabilidad física y emocional del anciano.⁵⁶

Actualmente, en la capital del país, 1 de cada 3 hogares tiene entre sus miembros a una persona mayor de 60 años, las delegaciones donde se concentra el mayor número de adultos mayores son Gustavo A. Madero e Iztapalapa. El número de personas adultas mayores por delegación al año 2015 se encuentra distribuido de la siguiente manera (**Ver gráfico 7**):

Gráfico 7.



Fuente: distribución de la población adulta mayor de 65 años y más por Delegación y por género en el 2015 según datos del INEGI.

⁵⁶ Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 p. 62. Consultado el día 10 de noviembre de 2016 en: <https://www.google.com.mx/#q=Encuesta+Nacional+de+Empleo+y+Seguridad+Social+2013>

Debido a las cifras dadas y a la situación que actualmente viven los ancianos residentes en la Ciudad de México podemos darnos cuenta de la necesidad que tienen los adultos mayores por obtener servicios sociales que atiendan sus demandas, cambios institucionales y modificaciones en la organización que permitan una vida digna a la población en senectud.

En la capital del país existe una política de vejez que se encuentra fundamentada primordialmente en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México. Dicha ley es la encargada de avalar los derechos de las personas adultas mayores, al decir que son personas con derechos sociales, a los cuales se les proporciona una pensión alimenticia por medio de una transferencia económica, la única condición es tener 68 años o más al momento de solicitar el registro al programa, actualmente también se brinda atención médica universal y medicamentos gratuitos a los beneficiarios de dicho programa. La pensión dada es de carácter universal, que se concibe como parte de los derechos sociales sin importar si cuentan o no con un sistema de seguridad social.

Hemos visto el diagnóstico actual de los adultos mayores en la Ciudad de México, situación que se ha puesto de manifiesto con el nacimiento del Programa Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 68 años más, por medio del cual, el gobierno capitalino ha buscado atenuar los problemas que este sector poblacional enfrenta, debido a ello es necesario conocer un poco más acerca de los antecedentes en materia de Política Social que ha tenido la capital del país, así como conocer al Programa Pensión Alimenticia desde sus inicios hasta los últimos avances y alcances que se han venido dando, en el tercer y último apartado, se abordarán estas cuestiones.

APARTADO III. Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Gobierno de la Ciudad de México.

3.1 Antecedentes de la Política Social en la Ciudad de México

En julio de 1997, por primera vez en la historia de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), se llevaron a cabo elecciones para elegir de manera democrática al primer Jefe de Gobierno para dicha entidad, siendo Cuauhtémoc Cárdenas, militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el ganador, con un 40% del total de la votación, el hecho marcó el primer triunfo del PRD, partido con ideología de izquierda. El Jefe de Gobierno electo, impulsó políticas sociales diferentes a las que el gobierno federal manejaba.

El Programa General de Desarrollo (1998-2000) ,del gobierno cardenista, buscó en todo momento la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones, junto con el uso del diálogo y negociación para resolver los conflictos entre los diversos grupos de la sociedad. Se pretendió que esta última fuese una sociedad más incluyente, equitativa y solidaria por medio de la ampliación en la cobertura en la prestación de los servicios públicos, protección social y asistencia para los grupos más vulnerables de la población.

Durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas se creó el Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, los miembros pertenecían a la sociedad civil, quienes debían emitir sus reflexiones acerca de la política social para consolidar el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), estas fueron las bases para la institucionalización de la relación de dependencia con los frágiles, atendiendo problemáticas de las zonas marginadas.

En el mismo periodo se creó una secretaría para tratar los asuntos relacionados con el desarrollo social: Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SEDS), un año más tarde, esa misma secretaría dio lugar a cuatro instancias diferentes: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Instituto de

Cultura e Instituto del Deporte, las cuales tuvieron la responsabilidad de diseñar e instrumentar tanto políticas como programas sociales en la capital del país.⁵⁷

Con el establecimiento de la Primer Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se da una transformación institucional que poco a poco impactó en el desarrollo de políticas públicas con normas propias. La ALDF comenzó a regular la vida de los ciudadanos y la actividad de las instituciones, por medio de la promulgación de leyes, logrando con ello el reconocimiento y al mismo tiempo, la ampliación de los derechos ciudadanos.

A partir de entonces y hasta la fecha, los Jefes de Gobierno de la Ciudad de México han sido del PRD, uno de los más controversiales ha sido Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien en el año 2000 ganó la candidatura para ser jefe de gobierno de la capital del país durante los 6 años siguientes. AMLO había sido un pilar importante dentro del Partido y los objetivos alcanzados durante su gestión, sin duda, lograron posicionar al PRD aún más en la Ciudad de México. El gobierno capitalino promovió un modelo de política social de carácter universal a través de transferencias monetarias, tendientes a la universalidad y a la incondicionalidad, utilizando la focalización territorial, contrario a los programas sociales que el gobierno federal había venido instrumentando, los cuales solían tener carácter focalizado y condicionado.

Andrés Manuel López Obrador justificó su modelo de política social por razones de presupuesto:

“(...) Por razones presupuestales fue necesario hacer una selección inicial de los beneficiarios, utilizando el método de focalización territorial, que disminuye al máximo la discrecionalidad, es más justo y reduce los costos administrativos. Así, se incluyeron como primera prioridad, a los adultos mayores que habitan en las [767] unidades territoriales (ut) del Distrito Federal clasificadas como de muy alta, alta, y media marginación; como segunda prioridad, a los habitantes de

⁵⁷Provencio, E. y P. Yanes (eds.), “La política social del gobierno del Distrito Federal 200-2006. Una valoración general”, Secretaría de Desarrollo Social. 2006. P. 35

vecindades, unidades habitacionales viejas y barrios populares de 265 ut de baja marginación; y como tercera prioridad, los “bolsones de pobreza” en las ut de muy baja marginalidad (...)”⁵⁸

De tal manera que el 23 de marzo del año 2000, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal⁵⁹ la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, como referente normativo fundamental para la orientación de las políticas sociales en el Distrito Federal.

Algunos de los logros alcanzados durante el mandato de AMLO fueron las obras viales del segundo piso, pensado precisamente para mejorar la movilidad de los habitantes capitalinos, el apoyo económico otorgado a los adultos mayores y a las madres solteras, para los jóvenes se creó la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como la creación de la primera ruta del metrobús, por mencionar algunas.

Fue un promotor de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política del país, algunos incluso llegaron a convertirse en Ley, siendo aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tal es el caso del Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores. El apoyo que dio a los adultos mayores se vio reflejado en los más de 385 mil ancianos de 876, 623 que en aquel momento habitaban la capital del país, lo que en aquel año (2005) representó un 49% de la población en senectud beneficiada hasta el término de su mandato como Jefe de Gobierno. ⁶⁰

Andrés Manuel López Obrador tuvo como plataforma a la Ciudad de México para sus aspiraciones presidenciales, esto lo logró por medio de una política social de carácter asistencialista para los sectores más vulnerables de la población, así como una comunicación social plena, los pilares de su gobierno fueron la austeridad y la honestidad, además de su pragmatismo. Todos los actos a favor

⁵⁸Boltvinik, Julio. “Geografía de la pobreza en México” en La Jornada. México, 2002. P. 16

⁵⁹ Consultado el día 26 de octubre de 2016 en:

http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/ley_des_soc_feb_2009.pdf P. 2

⁶⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal P. 6

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf>

de la población lo situaron como uno de los políticos más populares y controversiales del país y del mundo porque pese a los problemas legales que se dieron en su contra, él siguió trabajando por la entidad federativa, por la consolidación de los programas sociales y por las obras públicas creadas. Esto se recalca en la frase “primero los pobres”, eslogan de su administración.

“El principal distintivo del nuevo gobierno será su clara definición a favor de los humildes y olvidados de la ciudad (...) Lo pusimos de manifiesto desde la campaña y la gente votó no sólo por los partidos y los candidatos, sino también por la propuesta.”⁶¹

Las claves del apoyo popular hacia el gobierno y la figura de AMLO se lograron a través de la austeridad que caracterizó a su gobierno, la política social de los derechos universales, las obras públicas y el activamiento del aparato gubernamental. Sin dejar atrás la transparencia y rendición de cuentas que en aquel momento se alcanzaron.

La administración lopezobradorista siempre fijó su atención hacia la gente humilde, argumentando que ello iba más allá de sólo palabras, más allá de la demagogia, se trataba de convertir el discurso en realidad, en hechos y en resultados.

AMLO y Vicente Fox, quien en aquel momento ocupaba la Presidencia de la República, tuvieron en todo momento roces debido a la poca empatía entre uno y otro, jamás lograron coincidir en ningún tema, la cuestión económica era la que generaba mayor controversia entre ellos. Panistas y priístas calificaron a AMLO de populista, la respuesta del líder izquierdista fue la siguiente:

“Hay quienes llaman a esto populismo, pero yo tengo una opinión distinta, yo creo que el Estado tiene que cumplir con sus responsabilidades sociales. En vez de estar rescatando a banqueros tiene que frenar el empobrecimiento de la gente”⁶²

⁶¹ “Perfil”, suplemento de La Jornada, 6 de diciembre del año 2000. P. 9

⁶² Esto fue dicho por AMLO en diversas ocasiones, formaba parte del discurso que manejaba ante la ciudadanía, como estrategia de comunicación social, característica de su gobierno.

A la vez, también justificaba su asistencialismo de la siguiente manera:

“(...) al diablo con el truco de la derecha de calificar de populistas los programas de apoyo social, nosotros vamos a seguir gobernando para los pobres, ¡arriba los de abajo! [...el presupuesto del gobierno de la ciudad] no se va a utilizar jamás para subsidiar a los empresarios y a los banqueros, se va a utilizar para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes del Distrito Federal (...)”⁶³

La administración de AMLO fue considerado para algunos como el inicio del clientelismo político, sin embargo, también es importante señalar que las cifras y las estadísticas positivas que en ese momento se presentaron, hicieron constatar que su compromiso con los pobres se había concretado.⁶⁴

La Política Social de la Ciudad de México ha sido ejemplo para otras entidades federativas e incluso para el gobierno federal. La formulación de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México fue diseñada para que los residentes de esta entidad gocen plenamente de los derechos sociales que les corresponden.

Lo antes mencionado se puede ver reflejado en que en el año 2013, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) lanza el Programa Pensión para Adultos Mayores, cuya finalidad es brindar protección a la población mayor de 65 años en el orden federal, pese a que los gobiernos federales anteriores habían emitido diversas críticas y dudado respecto a los resultados que arrojaba el Programa de Pensión Alimenticia de la Ciudad de México.

⁶³ Llanos, Raúl. “Defiende López Obrador sus programas sociales” en La Jornada. México, 3 de septiembre de 2002, p. 37

⁶⁴“(...) la pobreza desempeña un papel crucial en el desarrollo de la política clientelar. Los pobres (...es decir), la “clientela en masa” de las estructuras, son muy receptivos a “estímulos materiales”, como favores, trabajo, dinero –en el caso de las ciudades mexicanas- servicios básicos (...)”Ward, Peter. “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México” en Política y Gobierno, vol. v (1): 95-133, 1998, p. 123

3.2 Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más, residentes en la Ciudad de México (Antecedentes)

El año 1999 fue declarado por la Organización de las Naciones Unidas como el año internacional del adulto mayor, ello debido al número de adultos mayores que desde ese momento iba ya en aumento en el mundo entero. Esto sentó las bases para abordar la atención del envejecimiento de manera integral.

En diciembre del año 2000 el Gobierno de la Ciudad de México elaboró una serie de estrategias para atender a las personas de la tercera edad con la finalidad de disminuir las desigualdades y con ello, lograr mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

El Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para personas de 70 años y más residentes en el Distrito Federal se inicia justamente como eso, un programa que el Gobierno de la Ciudad de México puso en marcha en el año 2001, debido al éxito alcanzado, pero sobre todo a los resultados presentados, en noviembre de 2003 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal, sufre una modificación el 22 de octubre de 2008, entrando en vigor el 1° de septiembre de 2009, en dicha modificación se amplió el padrón de derechohabientes, ahora las personas a partir de los 68 años podían exigir el derecho.

En el **cuadro 1**, se muestran los cambios jurídicos, internacionales y nacionales que la Ciudad de México, (antes Distrito Federal), sufrió respecto a la situación del adulto mayor.

Cuadro 1.

AÑO	ANTECEDENTES
1996	Se hace un diagnóstico del nivel de envejecimiento que se tiene en el Distrito Federal. <i>Alianza a favor de la tercera edad</i>
1999	Año internacional "Por una sociedad para todas las edades"
1999	El GDF publica " <i>La situación social de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. Elementos conceptuales para un modelo de atención</i> " y " <i>El Adulto Mayor en el Distrito Federal: por una sociedad integral en el Siglo XXI</i> "
2000	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el DF
2002	Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en Madrid
2002	Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los adultos mayores de 70 años residentes en el DF (2003).
2005	Acuerdo mediante el cual se emite el programa de visitas médicas domiciliarias para Adultos Mayores de 70 años y más.
2005	Nuevo Código Penal para el DF (integrando una fracción para la violencia a los adultos mayores)
2006	Ley por la cual se establece la gratuidad de la atención médica y los medicamentos gratuitos a todas las personas que carecen de seguridad social en el DF
2008	Se reforma la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el DF (Se reduce la edad para ser beneficiario del programa, de 70 a 68 años).

Fuente: elaboración propia con base en el texto "La discriminación hacia la vejez en la Ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local." Autor: Verónica Montes de Oca

El programa comenzó en marzo de 2001 con 150 mil personas beneficiadas, lo que les garantizaba un ingreso mínimo a los ancianos residentes en la Ciudad de México, además de ser una pensión no contributiva.

En un inicio se pensó en otorgar mensualmente pensiones en físico, sin embargo, al final se optó por otorgar una transferencia mensual por medio de una tarjeta electrónica, equivalente a medio salario mínimo. A la vez, en un principio se pensó en que la cobertura del programa fuese para los adultos de 70 años o más y que vivieran en zonas de muy alta, alta y media marginación, el monto de apoyo se condicionó al presupuesto con el que en aquel entonces el jefe de gobierno disponía

Al principio, cuando recién el programa comenzaba a operar, alrededor de 150 mil adultos mayores habían recibido la ayuda mensual de \$600 pesos como parte del programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores. Para el año 2005 (año en que AMLO pidió licencia para poder aspirar a la Presidencia del país), indicó que cerca de 385 mil adultos mayores recibían dicha pensión, lo que les aseguraba un poco más de alegría, independencia y tranquilidad.⁶⁵

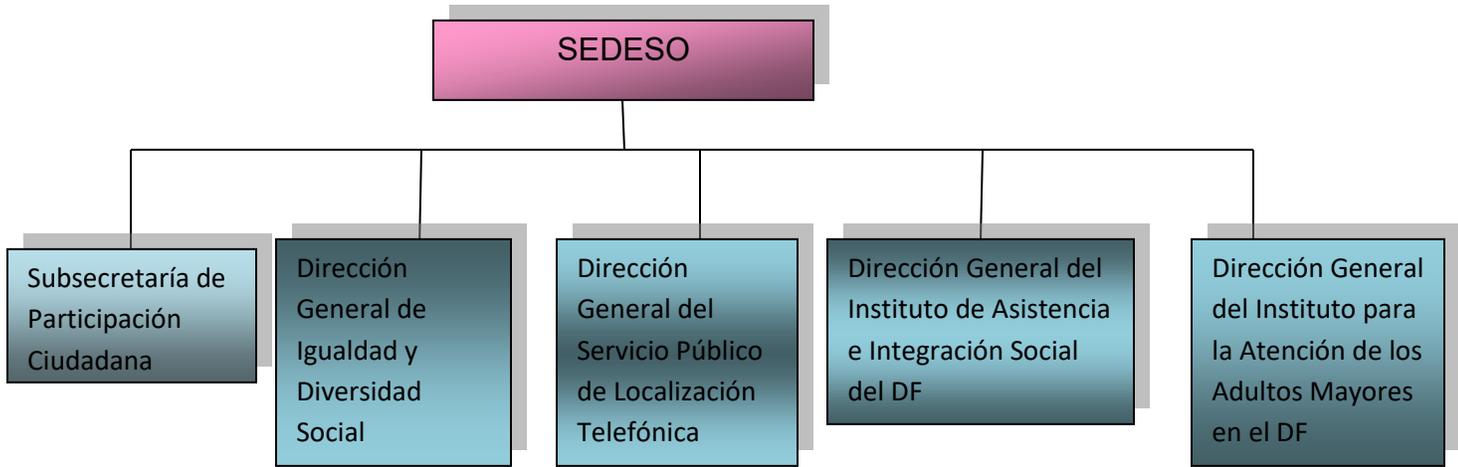
3.2.1 Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM)

Fue el 29 de junio del año 2007, durante la gestión como jefe de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, cuando se formula el decreto para la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM). Su creación fue pensada con la finalidad de ofrecer atención de calidad para las personas adultas mayores residentes en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México)⁶⁶, así como procurarles una calidad de vida decente, en armonía. Esto sería posible por medio de programas de atención integral, que en todo momento impulsaran el ejercicio de sus derechos, así como fortalecer una cultura del envejecimiento.

El 2 de julio del año 2007, se crea finalmente el IAAM, como unidad administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México (SEDESOC). Dos años más tarde, el 3 de septiembre de 2009, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como modificación al Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal, estableciendo que el IAAM quedaba adscrito como órgano desconcentrado de la SEDESOC, tal como se muestra en la siguiente estructura orgánica:

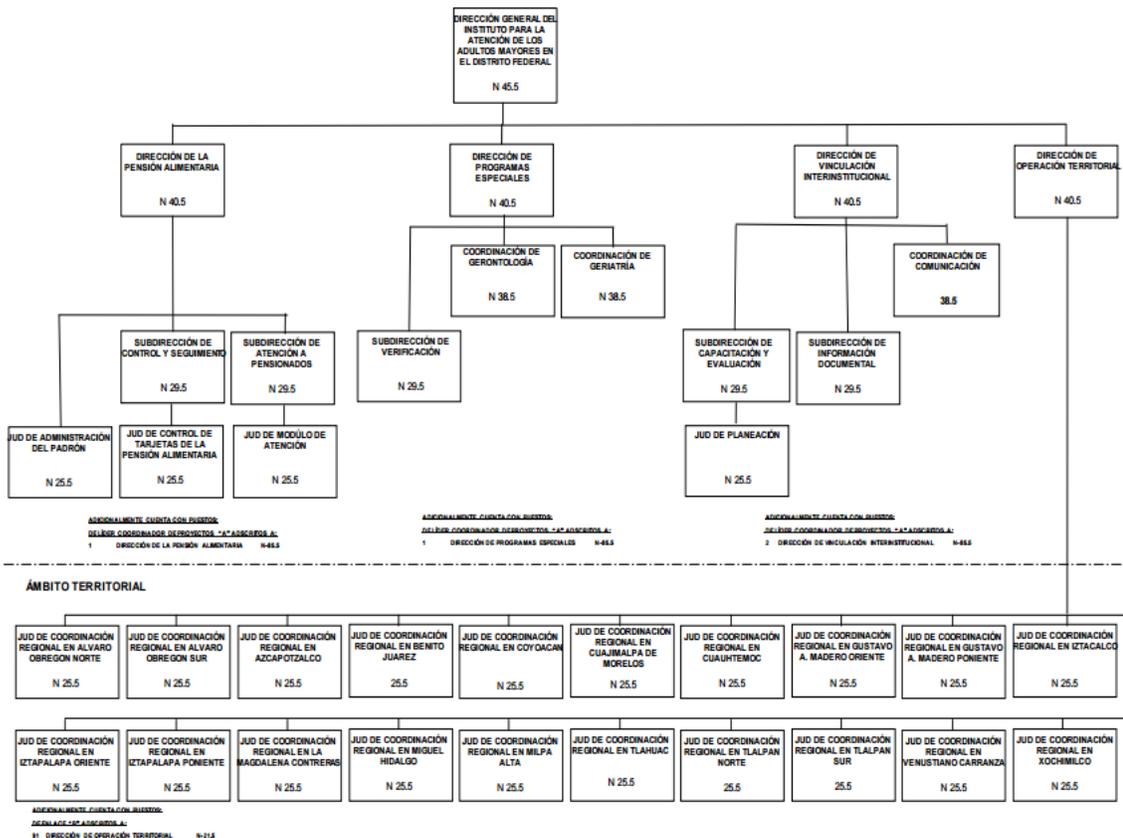
⁶⁵ Consultado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de noviembre de 2016 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf> Publicado el 29 de enero de 2016. P.6

⁶⁶La reforma política para el Distrito Federal, implica la creación de una Constitución política y un congreso local, además de modificar el nombre de la capital del país, pasando a ser Ciudad de México (CDMX). Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424565&fecha=05/02/2016 p. 4



Fuente: Elaboración propia basándose en el manual administrativo de la SEDESO

Actualmente el organigrama del Instituto se encuentra de la siguiente manera:



Fuente: Dirección de Administración Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. 2014.

Entre sus responsabilidades destaca el hecho de ser la institución encargada de llevar a cabo el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más residentes en la Ciudad de México, sin embargo, en los últimos años también han comenzado a velar por la salud y la calidad de vida de los ancianos ciudadanos. (Visitas médicas domiciliarias, visitas gerontológicas, atención a los adultos mayores víctimas de violencia familiar, turismo social “Hacer turismo es vida”, Escuela de mayores y Mañanas de película).

De acuerdo al artículo 208° del Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de septiembre de 2009 y que entró en vigor el 4 de septiembre de 2009, se establece que:

“Artículo 208°. El Órgano Desconcentrado Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en la Ciudad de México tiene por objeto tutelar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, operando su pensión alimentaria y promoviendo ante las dependencias y entidades competentes las acciones y programas que aseguren el mejoramiento y fortalecimiento de sus condiciones sociales y de salud y la elevación de su calidad de vida. Para tal efecto cuenta con las siguientes atribuciones:

”I. Recibir y dar trámite a las solicitudes de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores;

”II. Promover instrumentos de colaboración con las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal que propicien la atención integral de las personas adultas mayores;

”III. Proponer ante las instancias competentes y operar los programas y acciones para generar una cultura de la vejez y el envejecimiento;

”IV. Promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores;

"V. Actualizar permanentemente el padrón de beneficiarios, requisitos y procedimientos para el ejercicio del derecho a la pensión;

"VI. Proponer ante las instancias competentes, acciones y programas de promoción de la salud;

"VII. Operar el programa de visitas médicas domiciliarias para las personas adultas mayores beneficiarios de una pensión alimentaria;

"VIII. Realizar estudios y diagnósticos sobre la situación social y familiar de las personas adultas mayores;

"IX. Propiciar espacios de interlocución entre ciudadanía y gobierno para solucionar necesidades y demandas sociales en materia de envejecimiento;

"X. Promover entre los sectores social y privado los programas de gobierno a favor de las personas adultas mayores;

"XI. Promover ante las instancias competentes la capacitación y sensibilización de los servidores públicos y el personal que atiende a las personas adultas mayores, en materia de promoción y educación para la salud, geronto-geriatria y aspectos de participación social y comunitaria;

"XII. Promover la formación y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores, involucrando de manera coordinada a la familia, la comunidad y a las instituciones de gobierno;

"XIII. Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores;

"XIV. Fomentar, promover y fortalecer grupos de ayuda mutua para personas adultas mayores;

"XV. Proponer la creación y funcionamiento de Centros de Día para la atención de las personas adultas mayores;

”XVI. Implementar programas de acompañantes voluntarios y cuidadores primarios, que incluyan la asesoría y capacitación; y

”XVII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.”⁶⁷

El IAAM, se encarga de realizar los trámites correspondientes de las solicitudes de Pensión Alimentaria de Adultos Mayores, basándose en las reglas de operación que se encuentran establecidas en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal.

3.2.2 Programa 68 años y más

Debido al aumento de la tasa de vejez, la Ciudad de México pasó a ser un punto central al ser la entidad federativa donde se concentra el mayor porcentaje de la población adulto mayor a nivel nacional.

Por ello, el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más ha resultado ser una de las tantas respuestas necesarias por parte del gobierno capitalino para hacer frente a la problemática. Todo ello dirigido con apego a la ley, en este caso a Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores residentes en el Distrito Federal.

Cada año el Programa busca ampliar la cobertura de derechohabientes y su universalidad le permite hacerlo. Otro rasgo importante ha sido la ampliación del rango de edad para poder gozar de este derecho (de 70 años bajó a 68 años). Asimismo, el monto de la pensión ha ido en aumento de un año a otro, esto se basa en el aumento que registra el salario mínimo vigente para la Ciudad de México (2001-2013), a partir del año 2014 se ajusta al equivalente a la mitad de

⁶⁷Consultado el 9 de noviembre de 2016 en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Decretos/DFDEC292.pdf> Publicado el día 3 de septiembre de 2009 P. 9

una Unidad de Cuenta de la CDMX⁶⁸ diaria. Las modificaciones del monto de la pensión y el presupuesto destinado a la Pensión se muestran en el **cuadro 2**.

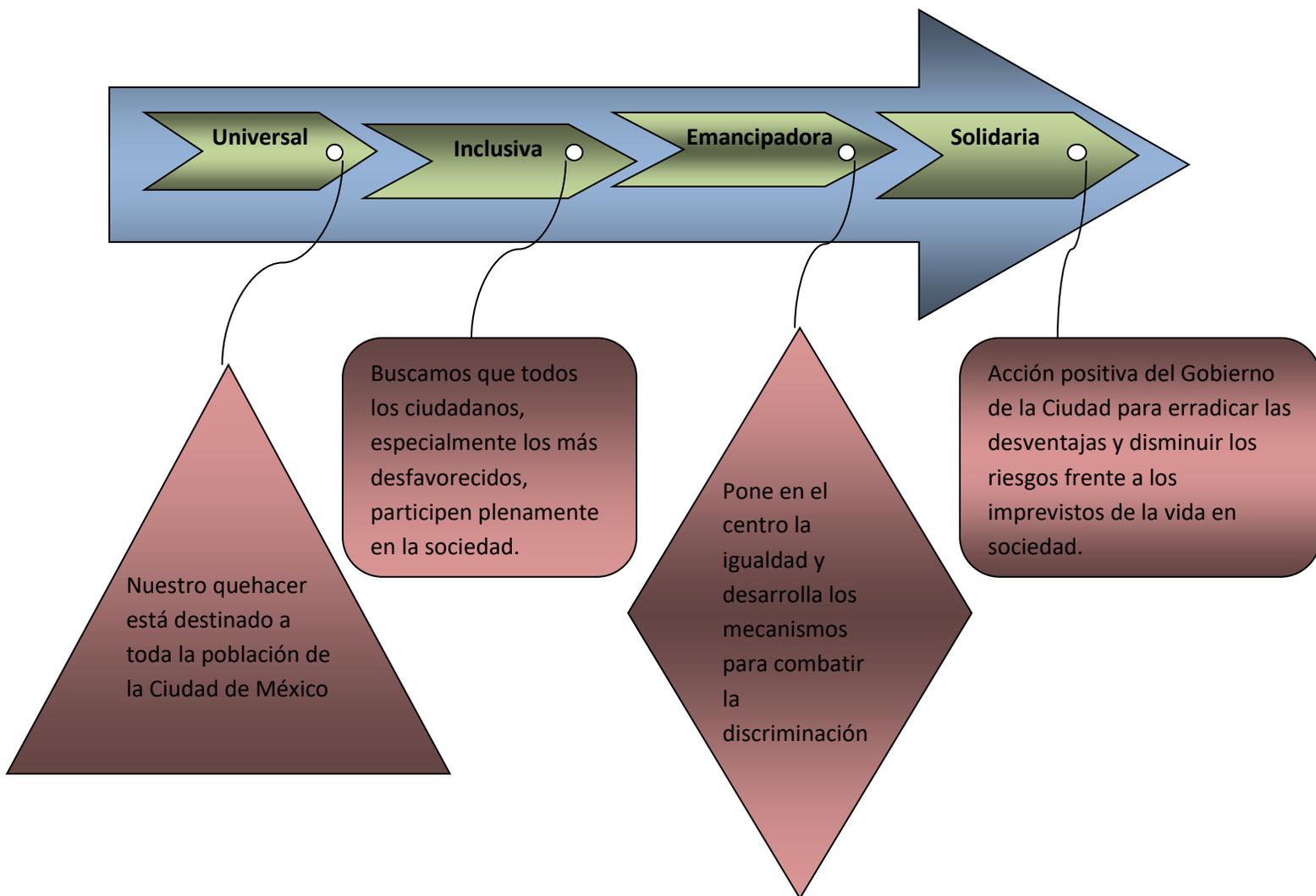
Cuadro 2.

<u>Año</u>	<u>Monto de la pensión</u>	<u>Presupuesto de la Pensión</u>	<u>Presupuesto neto para la Ciudad de México</u>
2001	\$600.00	\$ 1 224,938,000	\$70,546,236,562
2002	\$638.00	\$2 080,249,152	\$72,636,598,125
2003	\$668.00	\$2 605,200,000	\$74,963,542,987
2004	\$688.00	\$2 889,600,000	\$75,216,657,234
2005	\$709.00	\$3 188,727,500	\$76,569, 898,745
2006	\$730.05	\$3 415, 952, 133	\$77,192, 008, 623
2007	\$785.55	\$3 706, 319, 614	\$86, 623, 512, 958
2008	\$788.85	\$3 830, 298, 225	\$110,266,600,283
2009	\$822.00	\$4 340, 869, 091	\$119,252,369 414
2010	\$862.00	\$4 625,000, 000	\$128 433 007 623
2011	\$897.30	\$5,165'491,086	\$137,012,501,104
2012	\$934.95	5,101,042,155	\$138,043,090,119
2013	\$971.40	\$5,459,895,448	\$144,142,928,190
2014	\$1009.35	\$5,762,880,000	\$156,837,576,548
2015	\$1,049.25	\$6,250,785,000	\$169,222,623,302
2016	\$1075.20	\$6,726,950,641	\$177,834,233,666

Fuente: Instituto Nacional de Atención al Adulto Mayor. GCDMX Datos al: 29 de enero de 2016

Este programa busca ofrecer una seguridad social a los ancianos mayores de 68 años, otorgándoles una estabilidad económica y social, por medio de un apoyo económico que les permita subsistir y poder llevar una vida en armonía, basándose en los principios que la Política Social de la Ciudad de México contempla, los cuales se describen de la siguiente manera:

⁶⁸La Unidad de Cuenta es el valor expresado en pesos que se utiliza en sustitución del salario mínimo, de manera individual o por múltiplos de ésta, para determinar sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes de la Ciudad de México. Consultado en: http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad_cuenta.html P. 2



Fuente: Elaboración propia, basado en: Segundo Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores en http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/53017/Rosa_Icela_ppt.pdf

Esta pensión se ha mantenido vigente al ser una garante de seguridad económica para los adultos mayores de 58 años de edad que residen en la Ciudad de México, cumpliendo con lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Gobierno de la Ciudad de México (2013-2018) en cuanto al mejoramiento en la calidad de vida de las personas de la tercera edad.

Los requisitos para recibir este derecho son los siguientes:

1.- Tener 68 años o más para poder solicitar su inscripción al padrón de derechohabientes.

2.-Residir en la Ciudad de México o contar con al menos 3 años de residencia en la CDMX al momento de solicitar el acceso al programa.

Documentación requerida:

- Comprobante de edad: acta de nacimiento, pasaporte y en el caso de los hombres, la Cartilla del Servicio Militar. A la vez, los habitantes extranjeros que deseen solicitar el apoyo deben presentar la carta de naturalización, pasaporte, formato FM2 (Residencia permanente) o formato FM3 (Residencia temporal).
- Clave Única de Registro de Población (CURP)
- Comprobante de residencia: la credencia expedida por el Instituto Nacional Electoral (INE) que haga constar que el anciano ha residido en la CDMX en los últimos tres años y hasta la actualidad, comprobante de residencia emitido por la Delegación Política donde se haga mención de los años totales de residencia en la capital. (En caso de que el solicitante no cuente con CURP ni con la credencial del INE, la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del DF deberá emitir una carta testimonial firmada por el adulto mayor y por dos testigos, en caso de que la información proporcionada sea falsa, los testigos y el adulto mayor se harán acreedores a las sanciones que marca la legislación vigente.)
- Identificación oficial: credencial de elector vigente, Pasaporte, Cartilla Nacional del Servicio Militar o Cédula Profesional.

- Comprobante de domicilio en la Ciudad de México: puede ser recibo de luz, de agua, telefónico con máximo tres meses de antigüedad.
- Dos fotografías tamaño infantil

Una vez que se ha cumplido con los requisitos de acceso, el adulto mayor puede solicitar (**Ver Anexo 3**) su inscripción al programa en los lugares indicados, como es el caso de los 84 módulos de atención de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (cuadro #), en las oficinas centrales con dirección Dr. Lavista 181-B, Colonia Doctores, Del. Cuauhtémoc o vía correo electrónico: ad_mayor@df.gob.mx.

El aspirante a derechohabiente debe presentar una identificación oficial y en caso de que el adulto mayor no pueda asistir a realizar el trámite personalmente, se requiere que el representante voluntario muestre su identificación oficial vigente y de la persona adulta mayor por la cual se solicita la inscripción al padrón del programa.

El seguimiento de las solicitudes ingresadas queda en manos de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, quien por medio de la Dirección de la Pensión Alimentaria y de la Dirección de Operación Territorial se encargan del control y del registro de solicitudes, con apego a la Ley y procedimientos vigentes.

El Instituto realiza, por medio de la Profesional de Servicios a Adultos Mayores (Educatora Comunitaria), visitas domiciliarias sin previo aviso con el fin de verificar la información recibida en las solicitudes. Si no se llega a encontrar al solicitante, se le realizan dos visitas más, siendo la tercera la última y en caso de no obtener respuesta alguna el trámite será cancelado. La Educatora Comunitaria debe recabar las fotocopias de los documentos para el acceso y llenar la "Solicitud de registro" con la firma del solicitante y del responsable del llenado, dicha solicitud se incluirá en la lista de espera para poder ser incorporado al Padrón de Derechohabientes en un lapso no mayor a los seis meses.

Una vez que el adulto mayor se incorpora al padrón de derechohabientes, se hace acreedor a la tarjeta electrónica, por medio de la cual se le otorgará el monto correspondiente. El Instituto debe otorgar las tarjetas en un plazo no mayor a los 30 días a partir de la fecha en que las tarjetas lleguen a las oficinas centrales. El procedimiento de entrega de tarjetas al adulto mayor se realiza por medio de visitas domiciliarias (sin previo aviso), en caso de que a la tercera visita no se haya encontrado al derechohabiente, se le dará de baja del padrón y la tarjeta quedará cancelada, el monto de la tarjeta será entregado a la Tesorería del GDF.

Para permanecer inscrito en el padrón de derechohabientes se debe cumplir con lo establecido en la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años y más, residentes en la Ciudad de México, así como cumplir con lo establecido en la Carta Compromiso que es firmada por el derechohabiente al recibir su tarjeta.

La misma Ley determina que las causas para dar de baja al derechohabiente son las siguientes:

- Cuando se realicen tres visitas consecutivas domiciliarias en días y horarios diferentes y el adulto mayor no haya sido localizado.
- Cuando se compruebe documentalmente la existencia de un alta repetida.
- Cuando por medio de revisiones se determine que el derechohabiente presentó documentación falsa que no lo hacen acreedor a la pensión.
- Cuando el domicilio que el derechohabiente proporcionó no exista.
- Cuando el derechohabiente en pleno uso de sus facultades rechace dicha pensión.
- En caso de que el adulto mayor haya fallecido.
- Cuando exista algún error en el nombre del derechohabiente y la tarjeta sea rechazada por el mismo, se le dará de alta de nuevo haciéndole las correcciones pertinentes.
- Por incapacidad física o mental y sin que cuenten con algún representante que pudiera recibir la pensión en nombre de ellos.

- Por haber infringido los compromisos adquiridos por medio de la Carta Compromiso firmada por el derechohabiente.

El adulto mayor podrá pedir su reingreso al padrón hasta por tres ocasiones.

La tarjeta electrónica (**Ver anexo 4**) es el instrumento mediante el cual se le dota al adulto mayor de un monto mensual económico para la pensión alimentaria, por medio de ella se pueden realizar los pagos en los establecimientos afiliados, únicamente en el Distrito Federal. No es transferible. El monto económico puede acumularse mes con meses sin necesidad de gastarlo en una sola exhibición, de acuerdo a lo que cada derechohabiente decida.

En caso de que la tarjeta se extravíe o se cancele, el derechohabiente o bien, su representante debe solicitar la reposición sin costo alguno en los módulos de atención, vía telefónica o vía correo electrónico. Se entregará en su domicilio en 20 días hábiles después de haberla requerido.

De acuerdo al artículo 38° de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y el artículo 60 de su Reglamento, todo material de difusión, convenios, cartas compromiso, etc., deben llevar impresa la leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”⁶⁹

Los datos personales de los derechohabientes se encuentran protegidos con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

⁶⁹Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha del día 29 de Enero de 2016. Consultado el 14 de septiembre de 2016 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf> P. 8

El adulto mayor de acuerdo en el artículo 49 del Reglamento de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y más puede presentar quejas o inconformidad si:

- Existe algún tipo de incumplimiento de la normatividad de la Pensión Alimentaria por parte de personal del Instituto.
- Por los saldos depositados en la tarjeta electrónica.
- Baja no solicitada del padrón de derechohabientes, contando con 10 días hábiles para llevar a cabo la investigación.

El IAAM-CDMX debe ser el encargado de dar la respuesta a la no conformidad, la cual deberá estar fundada y motivada, pudiendo refutar, confirmar o subsanar el acto reclamado.

Si por alguna razón el caso no es resuelto por el Instituto, los derechohabientes pueden presentar su queja por considerarse excluidos de los programas sociales o por incumplimiento de la garantía de acceso a los programas ante la Procuraduría Social del Distrito Federal o registrar su queja por medio del Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL, quien deberá turnarla a la instancia correspondiente o a la Contraloría General del Distrito Federal.

Las reglas de operación de la Pensión Alimenticia se encuentran establecidas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el pleno funcionamiento de dichas reglas encuentras sus bases en los estándares de medición que se ocupan para evaluar el impacto que logran las acciones en materia de política social, ello incluye si la política pública generó o no cambios en el bienestar de la población objetivo.

El artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México, menciona lo siguiente:

“Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas

*y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento*⁷⁰

Este programa comenzó a ser evaluado en el año 2002, sin embargo, fue hasta el año 2009 cuando se publicaron los Lineamientos para la Evaluación Interna de Programas Sociales del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF).

Para el caso del Programa de Pensión Alimenticia de la Ciudad de México, la Subdirección de Capacitación y Evaluación de la Dirección de Vinculación de la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal es el área encargada de llevar a cabo la evaluación interna del programa, para ello ocupa diversos recursos y fuentes tales como el Censo de Población y Vivienda del INEGI (2010), la Encuesta Intercensal INEGI (2015) y las Proyecciones de la población en México 2000-2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como las estadísticas e informes generados por la Dirección General del Instituto, a través de la Dirección de la Pensión Alimentaria. A la vez, se utilizan otras fuentes basadas en la información de campo que se recauda, una de ellas es la Encuesta de Percepción aplicada por la Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (DGIAM) a los derechohabientes.

La razón de ser de las evaluaciones es encontrar las herramientas pertinentes que logren optar por las mejores decisiones, llevando a cabo ajustes, identificar los aciertos y reorientar los programas con la única finalidad de que la ciudadanía alcance un óptimo desarrollo social.

El año 2016 ha sido importante para las evaluaciones de programas sociales, ya que por primera vez se lleva a cabo la evaluación integral de los mismos, utilizando tres tipos metodología: la de Marco Lógico⁷¹, Evaluación de Diseño y Construcción

⁷⁰Consultado el día 26 de octubre de 2016 en:

http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/ley_des_soc_feb_2009.pdf P. 13

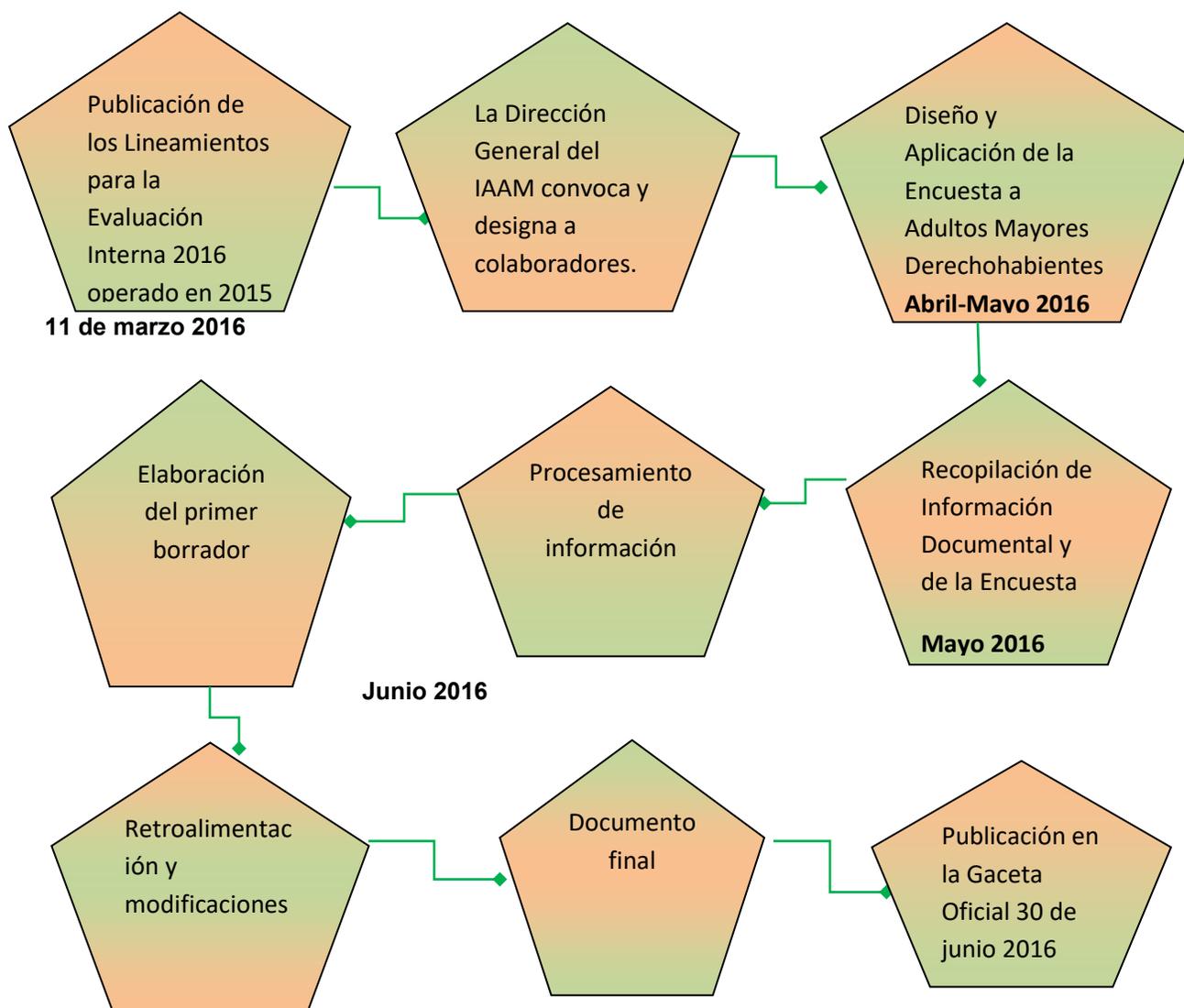
⁷¹ “La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la

de la Línea Base⁷², dichas herramientas metodológicas ayudarán a diagnosticar el programa social atendido, su evolución y cómo actualmente se debe ir adaptando de acuerdo a los cambios políticos, económicos y sociales; asimismo, se evalúa si la población afectada por el problema social ha sido atendida por medio del programa social, revisando los objetivos generales y específicos, así como las actividades llevadas a cabo y las metas alcanzadas.

orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.” Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana. “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. Santiago de Chile. ONU-CEPAL Reimpresión, abril de 2015. P.13

⁷²“La línea base es un conjunto de indicadores estratégicos seleccionados que permiten hacer seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a políticas públicas, planes, programas y proyectos. Su característica principal es que permite comparar los logros o avances que se hayan hecho respecto a un año de referencia; en otras palabras, la línea base proporciona la información necesaria para que los encargados del proceso decisorio puedan medir el desempeño posterior de las políticas, programas y proyectos, comparando reiterativamente el transcurso y desarrollo del proyecto, respecto al inicio de dicha política. No obstante, aunque la línea base se refiere a indicadores, su estructuración tiene como punto de partida el aprovechamiento y la utilidad de la información. “Línea Base de Indicadores, Estrategias para el Fortalecimiento Estadístico Territorial, Herramientas Estadísticas para una gestión territorial más efectiva.” Bogotá, Colombia. Manual 4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).. P. 11

La ruta crítica de evaluación interna 2016 de la Pensión Alimenticia es la siguiente:

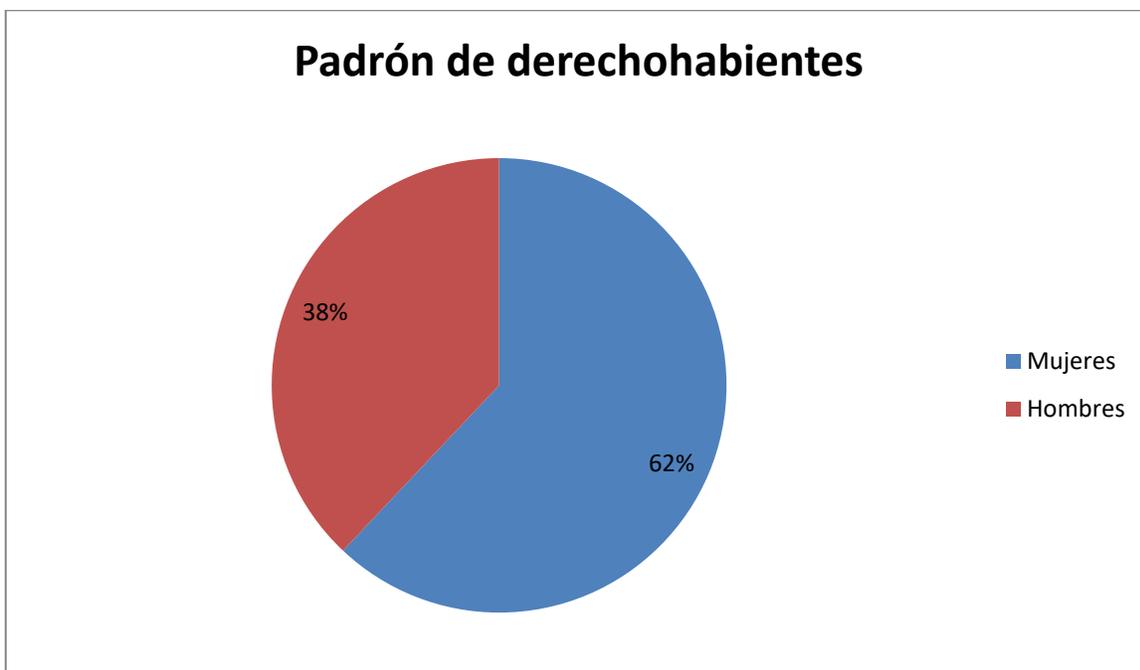


Fuente: elaboración propia basándose en la información de la Subdirección de Capacitación y Evaluación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal. 2015

Una de las herramientas para evaluar si el Programa cumple con lo que establece, consiste en saber si los principios que emanan de la Ley de Desarrollo Social, se han cumplido de manera total o parcial de acuerdo a lo que plantean, los principios de la Política Social en la Ciudad de México se han cumplido y esto se puede apreciar en los siguientes resultados:

- ✓ UNIVERSALIDAD: cumple con este principio al otorgar la Pensión Alimenticia a todos los adultos mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México o que tienen como mínimo 3 años de residencia en la capital del país, basándose en lo estipulado en la Ley de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México.
- ✓ IGUALDAD: la pensión es para todo adulto mayor de 68 años que lo solicite y no se le debe excluir a nadie por motivos de género, nivel socioeconómico, origen étnico ni a aquellos que reciben algún otro tipo de pensión.
- ✓ EQUIDAD DE GÉNERO: En este sentido, la pensión ha sido entregada de manera equitativa, sin distinción de género, prueba de ello es que según datos del IAAM, hasta junio de 2016 se encuentran inscritos en el padrón de derechohabientes 322,661 mujeres, lo que representa un 62.04% y 197,341 hombres, lo que equivale a un 37.96%. **(Ver gráfico 8)**

Gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IAAM-CDMX. Recurso en línea, fecha de consulta: 08/10/2016 http://www11.df.gob.mx/virtual/joomla_adultomayor/

- ✓ EQUIDAD SOCIAL: uno de los fines de la pensión alimentaria es contribuir a aminorar las desigualdades sociales existentes entre los adultos mayores, algo que, sin duda, ha logrado. Este derecho significa un ingreso mensual fijo que les ayuda atenuar de alguna manera las desigualdades a las que a diario deben enfrentarse.
- ✓ JUSTICIA DISTRIBUTIVA: esta pensión al no ser contributiva, busca ser una compensación para aquellos que no cuentan con ningún tipo de pensión, pero sobre todo a aquellas personas que se encuentran en zonas de alta y muy alta marginación, dándoles la prioridad en el otorgamiento de la pensión. De acuerdo al IAAM, un 40% de los derechohabientes habitan en las zonas de alta y muy alta marginación.⁷³
- ✓ DIVERSIDAD: la pensión es entregada sin hacer ningún tipo de distinción ni discriminación, sin importar el tipo de preferencia sexual, origen étnico, religión o género. Hasta mayo de 2016 existen 3606 derechohabientes de origen étnico.⁷⁴
- ✓ INTEGRALIDAD: en este principio se involucran las acciones institucionales y servicios como visitas médicas geriátricas para derechohabientes que se encuentren enfermos y viven en zonas de alta y muy alta marginación, atención gerontológica a domicilio, Mañanas de Película, Centros de Desarrollo Integral de Personas Adultas Mayores, Jueves de Danzón, Turismo Social, Línea Plateada (Atención telefónica en caso de extravío de la persona adulta mayor), Sistema de Alerta Social, en coordinación con otras Instituciones.
- ✓ TERRITORIALIDAD: la manera en que la población adulta mayor se informa acerca del programa es mediante los 85 módulos, los cuales se encuentran distribuidos en las 16 delegaciones de la Ciudad de México, así como el módulo central, el cual actualmente se encuentra ubicado en la Col. Dr. Lavista 181- B, Colonia Doctores, Del. Cuauhtémoc. Hasta junio de 2016 se encuentran inscritos en el padrón 520,002 derechohabientes, esta

⁷³Consultado el día 7 de noviembre de 2016 en:

<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/EvaluacionInterna2016.pdf> p. 20

⁷⁴Ibid. P.21

cifra se incrementó a 10, 000 más derechohabientes respecto al 2015⁷⁵. La manera en que los derechohabientes se encuentran distribuidos por delegación se muestra en el **cuadro 3**, en donde se observa que la delegación con el mayor número de derechohabientes es Iztapalapa, al ser al mismo tiempo, la delegación con el mayor número de adultos mayores de la capital del país, le siguen Gustavo A. Madero, Coyoacán y Álvaro Obregón. La delegación con el menor número de adultos mayores en el padrón de la pensión es Milpa Alta con apenas un 1.05% del porcentaje total de derechohabientes. Mientras que la distribución de adultos mayores derechohabientes de la Pensión Alimenticia por edad se muestra en el **cuadro 4**, en donde la edad promedio de los derechohabientes del programa es de 75 a 79 años. En tanto que Coyoacán y Benito Juárez son las dos delegaciones donde existe un mayor porcentaje de adultos mayores que rebasan el siglo de edad.

⁷⁵ Consultado el 22 de diciembre de 2016 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo110104.pdf> Publicado el día 29 de enero de 2016. P. 6

Cuadro 3.

Padrón de beneficiarios por delegación (tomando en cuenta que estas cifras varían debido a las altas y bajas constantes que se dan de mes a mes en el padrón).

	DELEGACIÓN	DERECHOHABIENTES	%
F	Álvaro Obregón	39,880	7.66%
u	Azcapotzalco	29,962	5.76%
e	Benito Juárez	29,990	5.76%
n	Coyoacán	46,084	8.86%
t	Cuajimalpa de Morelos	6,342	1.21%
e	Cuauhtémoc	33,269	6.39%
	Gustavo A. Madero	81,212	15.61%
a	Iztacalco	28,332	5.44%
b	Iztapalapa	86,786	16.69%
o	Magdalena Contreras	11,887	2.28%
r	Miguel Hidalgo	22,113	4.25%
a	Milpa Alta	5,481	1.05%
c	Tláhuac	13,226	2.54%
i	Tlalpan	33,733	6.48%
ó	Venustiano Carranza	31,144	5.98%
n	Xochimilco	20,521	3.94%
	TOTAL:	519,962	100%

con base en estimaciones del IAAM-CDMX Junio2016

Cuadro 4.

Cuadro de distribución de derechohabientes por rango de edad en las 16 delegaciones de la Ciudad de México

DELEGACIÓN	68 A 69 AÑOS	70 A 74 AÑOS	75 A 79 AÑOS	80 A 84 AÑOS	85 A 89 AÑOS	90 A 94 AÑOS	95 A 99 AÑOS	100 Y MÁS AÑOS
Álvaro Obregón	5.73%	33.92%	28.97%	17.70%	9.41%	3.35%	0.79%	0.13%
Azcapotzalco	6.17%	33.10%	28.29%	17.47%	9.83%	3.95%	1.05%	0.15%
Benito Juárez	3.70%	28.47%	29.41%	19.84%	12.29%	5.04%	1.07%	0.18%
Coyoacán	6.88%	33.30%	27.38%	17.55%	9.99%	3.86%	0.86%	0.18%
Cuajimalpa	7.56%	35.83%	29.00%	16.16%	8.20%	2.63%	0.57%	0.05%
Cuauhtémoc	6.57%	31.16%	29.10%	18.10%	10.11%	3.91%	0.89%	0.17%
Gustavo A. Madero	5.49%	32.60%	29.60%	17.98%	9.80%	3.56%	0.83%	0.14%
Iztacalco	5.76%	31.68%	29.99%	18.51%	9.72%	3.39%	0.81%	0.14%
Iztapalapa	6.86%	35.46%	28.13%	16.80%	8.65%	3.21%	0.75%	0.14%
Magdalena Contreras	6.24%	33.43%	28.82%	17.88%	9.22%	3.50%	0.83%	0.08%
Miguel Hidalgo	4.14%	30.41%	27.79%	19.77%	11.54%	4.90%	1.26%	0.21%
Milpa Alta	7.92%	33.82%	28.13%	16.94%	9.33%	3.41%	0.35%	0.08%
Tláhuac	7.51%	35.95%	28.23%	16.87%	7.95%	2.86%	0.53%	0.09%
Tlalpan	7.68%	35.32%	27.77%	16.17%	8.70%	3.51%	0.75%	0.12%
Venustiano Carranza	5.48%	31.30%	29.60%	18.17%	10.63%	3.83%	0.83%	0.16%
Xochimilco	7.09%	35.08%	27.58%	16.94%	8.85%	3.52%	0.78%	0.16%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Percepción 2013-2014.

<http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/gral/sev2015/EPPA-vpv.pdf>

- ✓ EXIGIBILIDAD: la exigibilidad del programa se encuentra establecida en las reglas de operación 2015, todos los módulos del IAAM tienen la obligación de ofrecer información de calidad a los adultos mayores que la requieran, respecto a solicitudes, ingreso, derechos, obligaciones, etc. del Programa Pensión Alimenticia.
- ✓ PARTICIPACIÓN: en las reglas de operación 2015 el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México permite que tanto instituciones como grupos sociales se conjunten para la toma de decisiones que giran en torno a políticas públicas encaminadas a la obtención del bienestar de los adultos mayores.
- ✓ TRANSPARENCIA: los datos personales, es decir, la información proporcionada al Instituto para la obtención del derecho a la pensión, son reservados y se encuentran protegidos por la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal, con la finalidad de evitar su uso político, religioso o comercial. En cuanto a la evaluación del programa, su publicación deberá efectuarse de acuerdo a lo establecido en el artículo 42° de la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México, en un plazo que no rebase los seis meses después de que el ejercicio fiscal haya finalizado.
- ✓ EFECTIVIDAD: en materia de efectividad, la Pensión Alimentaria ha contribuido al bienestar económico, mejoras en la salud (física y mental) y a una reinserción en el ámbito social, más incluyente para los adultos mayores, con lo que se demuestra que los derechohabientes de la pensión han mejorado sus condiciones de vida, sin embargo, es importante señalar que aún hay zonas de alta y muy alta marginación donde hasta el día de hoy la población desconoce la existencia de este derecho social. En algunas ocasiones, los servicios sociales no son utilizados ya que se carece de información o de ejecución, la administración es poco clara y confusa, los trámites burocráticos son exagerados y las instituciones pertinentes no se coordinan, por lo que la gente prefiere permanecer marginada y alejada

de los servicios. Asimismo, no se ha encontrado algo que guíe la política social de manera adecuada, aún no se ha terminado por definir, es decir, por focalizar y brindar los servicios a la población que realmente necesita que se les brinde ayuda y apoyo. Es imperativo crear medidas que conduzcan de manera favorable la ejecución y el funcionamiento pleno de los programas, por medio de una excelente relación entre las instituciones pertinentes y la población de la tercera edad. El trabajo no termina ahí, también se deben seguir evaluando la Pensión Alimenticia que cada con el fin de adoptar medidas que permitan la optimización de los servicios que el gobierno otorga.

3.2.3 Alcances, Análisis y Perspectivas

En materia de alcances, podemos decir que el Programa ha logrado tres puntos específicos, el primero de ellos ha sido marcar un avance en inclusión social, lo que se ve reflejado en la calidad de vida que llevan los adultos mayores a raíz de la creación del programa, reconociendo sus derechos, valores y respeto, con lo cual ellos sienten su reinserción a la sociedad.

Otro alcance es el de la universalidad de la que goza el programa, este alcance y avance ha permitido que cada vez más ancianos tengan la oportunidad de contar con un apoyo económico mensual, sin importar su condición social o si cuentan con algún tipo de seguridad social, (lo que a la vez representa una amenaza, de la cual más adelante hago mención). Esto queda establecido en el artículo 1° de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimenticia para Adultos Mayores en el Distrito Federal:

Art. 1.- *“Los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal, tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”*

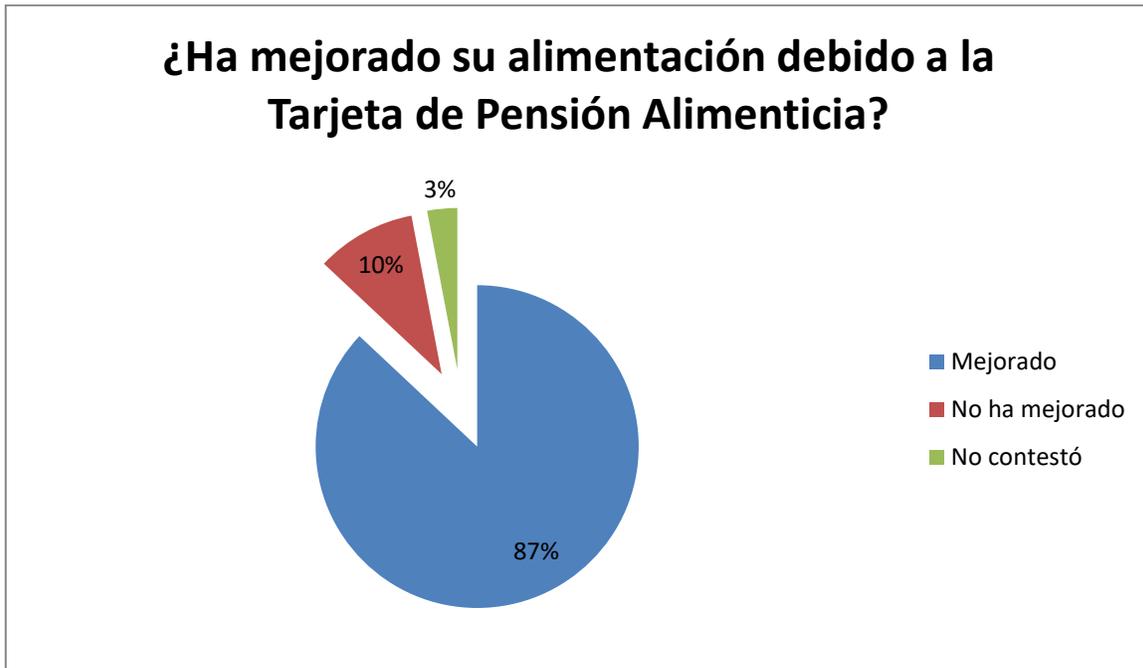
A la vez, la institucionalización del programa se ve reflejada en la creación del IAAM, como la única institución encargada de darle seguimiento al programa, brindando orientación a los adultos mayores, por medio de los 85 módulos de atención distribuidos en la capital del país, para que cada vez sean más los derechohabientes, así como verificar que las reglas de operación del programa se den con apego a la ley. Para ello se cuenta actualmente con 1500 educadoras comunitarias para brindar una atención más especializada y personalizada a los adultos mayores, dichas educadoras reciben constante capacitación para que brinden un servicio de calidad.

Lo que en algún momento comenzó como un programa social que buscaba aminorar los problemas de los ancianos, pasó a quedar establecido como un derecho social universal mediante la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años, Residentes en el Distrito Federal, de acuerdo a la última evaluación del año 2015, el programa ha cumplido al disminuir el problema (aunque no atacarlo al 100%), las siguientes cifras demuestran que de los derechohabientes encuestados, un 70% declaró que su alimentación mejoró debido al programa, 52% recalca que se ha sentido menos dependiente de sus familiares y un 73% incluso piensa que las relaciones familiares se vieron favorecidas.⁷⁶

De acuerdo a la Encuesta de Percepción llevada a cabo entre los años 2013-2014, en cuanto a mejoras en la alimentación del adulto mayor desde que es derechohabiente de la pensión, se obtuvieron los siguientes resultados: **(Ver gráficos 9 y 10)**

⁷⁶ Consultado en Encuesta de Percepción 2013-2014 IAAM-CDMX
<http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/EvaluacionInterna2016.pdf> p. 74

Gráfico 9.



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción 2013-2014.

Gráfico 10.



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción 2013-2014

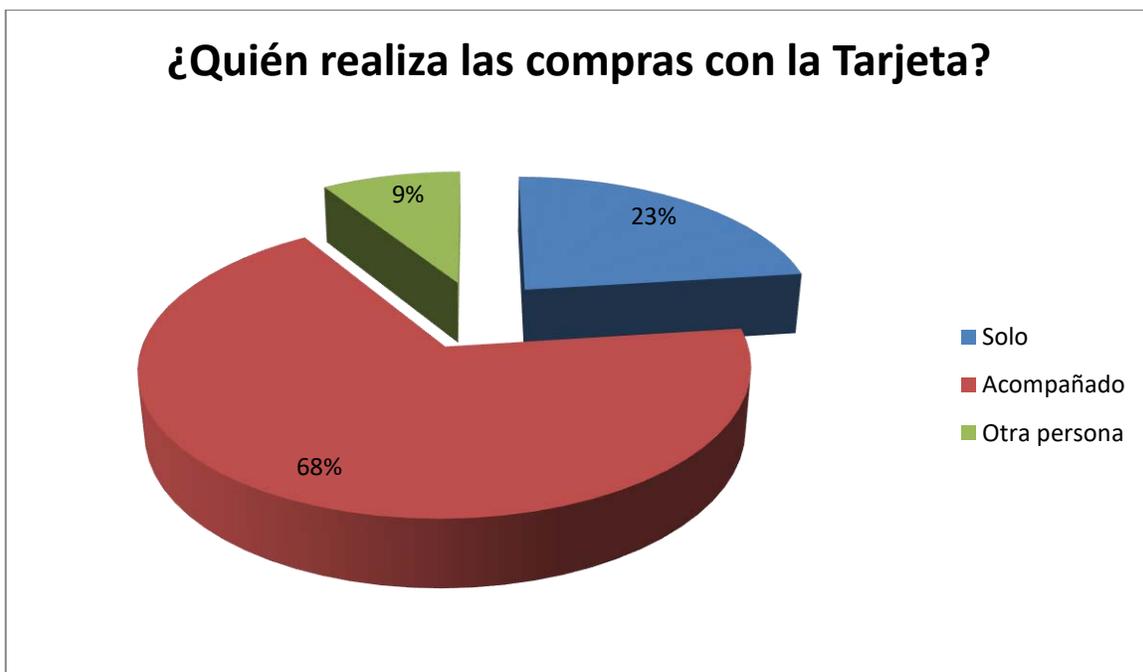
Haciendo un análisis general, podemos decir que la Pensión Alimenticia cumple con su carácter universal, al abarcar una cobertura máxima, atendiendo a la población objetivo para la cual fue diseñada. Asimismo, cumple con el objetivo de otorgar una seguridad económica básica a los adultos mayores, por medio de un depósito fijo mensual, dicho depósito se ajusta de manera anual tomando en cuenta la media unidad de la cuenta pública, donde también es importante mencionar que el depósito que reciben los derechohabientes es puntual, sin ningún atraso, hasta ahora. Tomando en cuenta los datos de la Encuesta de Percepción, el bienestar de los derechohabientes es notable, los cambios han traído efectos positivos a su vida y a su entorno familiar. Sin embargo, también existen algunas debilidades, ejemplo de ello es que el número de profesionales encargados de la atención del adulto mayor sigue siendo el mismo, cuando es notorio el incremento de derechohabientes por año. Los módulos de atención al adulto mayor carecen de equipo de cómputo y comunicación, lo que sin duda, retrasa los registros y procesos. Algunas de las amenazas a las que se puede enfrentar la Pensión Alimenticia para el futuro, comprenden que el presupuesto encaminado a la pensión no sea suficiente para atender las solicitudes al 100%, esto es un problema real si tomamos en cuenta el aumento de adultos mayores con el paso de los años y por último, la violencia familiar es un aspecto que no debe descuidarse, sobre todo como punto de referencia para identificar si realmente el adulto mayor hace uso de su derecho a la pensión como es debido, en algunas ocasiones, el adulto mayor necesita ir acompañado de otra persona a realizar sus compras, sin embargo, en muchas otras ocasiones, el adulto mayor se encuentra imposibilitado para poder asistir personalmente a surtir sus víveres, ello otorga la posibilidad para que los hijos, nietos, sobrinos y demás familiares cercanos puedan hacer uso indebido del apoyo. **(Ver gráficos 11 y 12)**

Gráfico 11.



Fuente: Encuesta de Percepción 2015 con relación a la Pensión Alimenticia. IAMM-CDMX

Gráfico 12.



Fuente: Encuesta de Percepción 2015 con relación a la Pensión Alimenticia. IAMM-CDMX

Es importante destacar que esta pensión, al ser universal, no termina por lograr que los adultos mayores que realmente necesitan el apoyo, lo reciban. El problema radica en que actualmente, los adultos mayores de clase alta, pueden hacer uso de este programa, si así lo demandan aunque en realidad no lo necesiten; esto se justifica ya que dicho beneficio es un derecho y existe una Ley que lo avala. La otra cara de la moneda tiene que ver con la falta de información que existe en relación con este programa, sobre todo en las zonas de alta y muy alta marginación en la Ciudad de México en donde aún queda mucho por hacer para incluir a los adultos mayores de las zonas antes mencionadas, al padrón de derechohabientes.

La universalidad permite que el acceso al programa sea más sencillo si se le compara con otros programas focalizadores, en los que se deben comprobar distintos criterios para lograr ser derechohabientes de ciertos programas. Sin embargo, esta misma situación produce otro resultado, el diseño de esta pensión, no pone énfasis en conocer un poco más la condición económica de los derechohabientes, la manera en que generan ingresos ni cómo consiguen solventar sus necesidades. Este punto resulta importante, ya que la Pensión Alimenticia es entregada a cualquier adulto mayor, desconociendo si realmente necesitan dicho apoyo o no. Lo pertinente sería realizar estudios socioeconómicos a las ancianos que solicitan la pensión, dando prioridad a los adultos mayores que tengan una mayor necesidad de obtener este beneficio. Esto a la larga permitiría una reducción del gasto “extra” de los recursos destinados y al mismo tiempo, un mejor enfoque hacia aquellas personas que habitan en localidades que realmente requieren el apoyo.

Si la Pensión Alimenticia se mantiene vigente es debido a la necesidad de atender las problemáticas que aquejan y seguirán aquejando a gran parte de la población adulto mayor, sobre todo si se consideran las cifras y las estimaciones que diversas instituciones han realizado respecto al tema del aumento de la vejez como un fenómeno que va creciendo de manera acelerada y ante lo cual no existen posibilidades para revertirlo.

Lo cierto es que la población objetivo de este programa se encuentra en mejores condiciones si se le compara con la población en senectud de otras entidades. Sin embargo, la situación del adulto mayor seguirá afectándose, las condiciones de vida de los mismos provoca que existan una serie de problemáticas irreversibles y difíciles de atender por parte del gobierno, algunos de los problemas más comunes son: una seguridad social inexistente, las pensiones o jubilaciones no atienden a todos los adultos mayores, el desempleo hacia ese sector es evidente, el abandono familiar, el deterioro en materia de salud tanto física como mental así como el incremento en la esperanza de vida, estos cambios que el adulto mayor comienza a sufrir traen consigo depresión, la aparición de más enfermedades, dependencia familiar y la exclusión de los mismos de la sociedad.

CONCLUSIONES

La relación existente entre Estado, administración pública y política social, forman un punto específico que conduce a alcanzar una mejora en la calidad de vida de la sociedad, logrando con ello, una aspiración por parte de la población al bienestar colectivo.

La Política Social que actualmente tenemos en México, con la introducción del neoliberalismo como corriente económica, está basada primordialmente en tres supuestos:

- A) Focalización: esto se puede apreciar en la manera en que el gobierno lidio con los problemas sociales más agudos, intentando usar el menor presupuesto posible ante la inminente escasez de recursos.
- B) Asistencialismo: identifica a los sectores más vulnerables de la población para otorgarles un apoyo que logre un beneficio en la vida de dichas personas.
- C) Descentralización: la política social pasa a manos de los gobiernos tanto estatales como locales, logrando con ello una mejor identificación de los sectores en extrema pobreza.

El neoliberalismo, ha generado inconformidad y cuestionamientos entre la población, ya que sólo ha traído efectos negativos en el bienestar social así como en materia de ingresos, sobre todo en los países latinoamericanos.

Sin embargo, la Política Social ha logrado mejorar los niveles de vida de la población, disminuyendo (en cierta medida), la desigualdad social, esta cuestión no vuelve a la Política Social una solución tajante sino una satisfacción de necesidades básicas, únicamente. No se debe negar que la Política Social ha contribuido a solucionar o al menos a mitigar ciertos problemas, logrando alcanzar la armonía y el equilibrio social.

Si esto se traduce en términos estadísticos, esto se toma como una disminución en los niveles de pobreza extrema, ya que es importante destacar el hecho de que

el ingreso por familia aumenta cuando un subsidio es entregado por parte del Estado, esto se vuelve de gran ayuda para los derechohabientes aunque, esto no termina por ser una solución completa.

Los programas sociales dirigidos a los adultos mayores, como es el caso de la Pensión Alimenticia para Adultos Mayores residentes en la Ciudad de México, sin duda alguna llenan un vacío importante en la política social, sin embargo, estas soluciones no terminan por completarse sobre todo cuando nos damos cuenta de los números que las estadísticas arrojan ante un crecimiento notable del envejecimiento poblacional así como la incapacidad del sistema de asistencia social que garantice un ingreso a los individuos en etapa de senectud.

La estrategia utilizada por el gobierno capitalino ha sido focalizar la ayuda a los adultos mayores en condiciones de pobreza extrema y que habitan en las zonas urbanas, lo cual ha resultado pertinente, marcando con ello el inicio de la universalidad de la asistencia social. Pese a estos esfuerzos, aún queda mucho por hacer, ya que la cobertura de esta población es aún muy baja, por ello es necesario analizar los mecanismos de selectividad que eviten la exclusión de la población adulto mayor, así como el presupuesto destinado para este programa y la dimensión de la población objetivo.

Encontrar respuesta a las necesidades de los adultos mayores no es una tarea sencilla, hacerlo involucra una correcta detección de dichas necesidades y demandas que a la vez permitan encontrar soluciones oportunas, eficaces y funcionales. El Programa Pensión Alimenticia en conjunto con el IIAM-DF, tratan de aminorar los problemas relacionados con la pobreza alimentaria, además de contribuir a una vida saludable, de esparcimiento y de integración social. Asimismo, la participación social logra mantener a los adultos mayores en constante actividad, lo que les conduce a un buen estado tanto físico como emocional.

Las necesidades de los adultos mayores varían de acuerdo con la situación económica, política y social del adulto mayor, es por ello que la búsqueda de

soluciones integrales, eficaces y eficientes es una tarea que depende del trabajo en conjunto de las diferentes dependencias del Gobierno de la Ciudad de México. Con base en ello el IAAM, debe determinar un sistema que detecte, analice y dé seguimiento a las nuevas necesidades que van surgiendo con el paso del tiempo entre los adultos mayores, anteponiendo las prioridades y aportando soluciones.

Los esfuerzos deben ser una constante sobre todo si analizamos que existen dos factores que han hecho que el número de personas que solicitan el ingreso al Programa se vea incrementado, uno de ellos es la estructura demográfica de la Ciudad de México, al representar la entidad con el mayor número de personas adultas mayores a nivel nacional, mientras que el segundo factor involucra la migración de adultos mayores hacia la capital del país desde otras entidades federativas.

Para que la Pensión Alimenticia continúe siendo eficaz es necesario que el IAAM se mantenga como una institución fuerte, con educadoras comunitarias, médicos geriatras y demás personal operativo que logren cubrir la proporción de adultos mayores que cada vez ingresan al padrón de derechohabientes y que continúe ampliándose el presupuesto destinado para poder dar seguimiento a la situación de los adultos mayores residentes en la Ciudad de México.

No se debe dejar de lado que este Programa podría alcanzar un punto máximo si lograra mejorar las cuestiones relacionadas con la salud, participación social y derechos humanos del anciano, fomentando entre la población una cultura de envejecimiento, ya que en unos años será este sector de la población el que predomine.

El Programa 68 y más ha contribuido a la protección social del adulto mayor, lo que hasta hace unos años era un asunto que pasaba desapercibido en la agenda de gobierno, tiempo después, esto se tradujo en un incremento de los ingresos económicos de los adultos mayores residentes en la Ciudad de México, cuestión que con el paso del tiempo, el gobierno federal empleó con la finalidad de alcanzar una cobertura nacional.

Se debe replantear la Política Social pensando en el crecimiento de la población adulto mayor de todo el país, el Programa analizado en este escrito, abarca solamente a la Ciudad de México, sin embargo, hay otras 31 entidades federativas, de las cuales no todas han tomado la tasa de envejecimiento como tema prioritario, debido a ello, en las demás entidades que conforman la República Mexicana, este sector poblacional continúa sufriendo estragos en materia de salud, alimentación y qué decir de las actividades recreativas, para las cuales seguramente ni siquiera se puede decir que gocen de algún momento de ocio, ya que en la mayoría de las ocasiones, los adultos mayores que habitan en comunidades rurales, se encuentran en el campo laboral, único sustento económico.

Es una realidad que la situación internacional y nacional está atravesando por una crisis tanto en el ámbito económico, en el político, social y cultural, el aumento de la gasolina, el peso mexicano derrumbándose ante otras divisas, la ola de violencia, por mencionar algunas, es lo que nos tiene anclados a la incertidumbre. Debido a ello, se vuelve un imperativo repensar la asistencia social, tomando en cuenta las necesidades por las que actualmente atraviesan los adultos mayores, sobre todo aquellos que no cuentan con ningún tipo de respaldo económico.

Los adultos mayores no deben ser motivo de estigma para la sociedad, precisamente ésta última es la que interpreta de manera errónea el término vejez, ligándolo inmediatamente como un detenimiento en la vida del ser humano. Por ello, lo que este trabajo pretende es fomentar una cultura del envejecimiento, para atender un tema que será prioritario en unos años, lo cual también debe ser un motivo para que poco a poco más investigadores destinen su tiempo a estudiar el tema, ya que las proyecciones socio demográficas ya se han hecho y esto es un proceso irreversible al que sólo queda hacerle aportaciones pertinentes que permitan encontrar una solución a las necesidades básicas que los adultos mayores tendrán con el paso del tiempo.

ANEXO 1

ENTIDAD	POBLACIÓN CON 60 AÑOS O MÁS
Estado de México	1,571, 425
Ciudad de México	1,276,452
Veracruz	981,011
Jalisco	809, 390
Puebla	621,429
Guanajuato	558,476
Michoacán	510,695
Nuevo León	504, 459
Oaxaca	472,731
Chiapas	424,926
Resto de las entidades	4,759, 327
Total:	12,436, 321

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Intercensal INEGI 2015

ANEXO 2

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	MAYORES DE 60 AÑOS	PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES DE 60 AÑOS Y MÁS POR ENTIDAD RESPECTO A SU POBLACIÓN
Aguascalientes	1, 312, 544	105, 605	8.6%
Baja California	3, 315, 766	317, 854	8.5%
Baja California Sur	712, 029	60, 114	8.1%
Campeche	899, 931	80, 879	9.5%
Chiapas	5, 217, 908	424, 926	8.1%
Chihuahua	3, 556, 574	397, 725	9.6%
Ciudad de México	8, 918, 653	1, 276,452	14.3%
Coahuila	2, 954, 915	377, 944	9.7%
Colima	711, 235	75, 728	10.2%
Durango	7, 754, 754	259, 681	10.1%
Guanajuato	5, 853, 677	558, 476	9.5%
Guerrero	3, 533, 251	425, 468	10.9%
Hidalgo	2, 858, 359	352, 715	10.9%
Jalisco	7, 844, 830	809, 390	10.3%
Edo. De México	16, 187, 608	1, 571, 425	9.4%
Michoacán	4, 584, 471	510, 695	11.1%
Morelos	1, 903, 811	189, 878	11.8%
Nayarit	1, 181, 050	129, 391	10.9%
Nuevo León	5, 119, 504	504, 459	9.9%
Oaxaca	3, 967, 889	472, 731	11.9%
Puebla	6, 168, 883	621,429	10.1%
Querétaro	2, 038, 372	158,381	8.6%
Quintana Roo	1, 501, 562	77, 965	6.2%
San Luis Potosí	2, 717, 820	360, 976	11.4%
Sinaloa	2, 966, 321	368, 725	11.1%
Sonora	2, 850, 330	335, 874	10.0%
Tabasco	2, 395, 272	269, 927	9.0%
Tamaulipas	3, 441, 698	387,097	10.3%
Tlaxcala	1, 272, 847	208, 229	9.4%
Veracruz	8, 112, 505	981, 011	12.1%
Yucatán	2, 097, 175	298, 474	11.1%
Zacatecas	1, 579, 209	277, 600	11.1%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI Y CONAPO AÑO 2012, 2014 y 2015

ANEXO 3



SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL DISTRITO FEDERAL

SOLICITUD DE REGISTRO AL PADRÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA
Folio 426445

Solicitud de: Primeravez Reingreso IDP IDP
Anotar el IDP, en caso de Reingreso

Horario: IDP IDP
(Registrar si el solicitante cuenta con horario de trabajo o con pasador de pensionados)

Datos Generales del Solicitante

Nombre completo del adulto mayor (sin abreviaturas): _____

Apellido paterno: _____

Apellido materno: _____

Nombre(s): _____

Fecha de nacimiento: _____ EDAD: _____ Sexo: Masculino Femenino

CUIP: _____ No: _____ Tel. Casa: _____ Marca con una "X" la opción que corresponda

Lugar de nacimiento: _____ Pertenencia Étnica: _____

Ocupación: _____ Pensionado: Sí No

Dependencia que lo pensiona: _____ Marca con una "X" la opción que corresponda

Grado máximo de estudios: _____

Nombre del Padre: _____

Nombre de la Madre: _____

Nombre del Tutor: _____

Domicilio

Tipo de vialidad: _____
CALLE, AVENIDA, CALLEJÓN, CERRADA, BOULEVARD, CARRETERA, ETC.

Nombre de vialidad: _____
PONER SOLO EL NOMBRE DE LA VIALIDAD

Número exterior: _____
NUMERO EXTERIOR Y/O, ETC. LO QUE SE LEYER DEL LA CALLE EN CASO DE MANO ANA, LOTE (S), EDIFICIO (S), ENTRADA (S), Y/O RE- MARCOS POR UN ESPACIO

Régimen habitacional: _____
UNIDAD HABITACIONAL, COHABITACIONAL, COHABITACIONAL RESIDENCIAL, UNIDAD, PISO, ETC.

Nombre de Régimen Hab.: _____

Tipo de asentamiento: _____
COLONIA, BARRIO, FUERTE

Nombre asentamiento: _____
NOMBRE DE LA COLONIA, BARRIO, FUERTE O LOCALIDAD EN ZONAS RURALES, ETC.

Unidad Territorial: _____ Sección electoral: _____

Código Postal: _____ Delegación: _____

Coloca entre que calles se encuentra el domicilio: _____ Calle 1 _____
 Calle 2 _____

Tiempo de residencia: _____ Tipo de Vivienda: _____
CASA, CUIP, EDIFICIO, ANEXO, Y/O PISO, CASA

Documentos comprobatorios de requisitos

Tipo de comprobante (edad): _____
FOTIA DE IDENTIFICACION, CURP, ACTA DE NACIMIENTO, PASAPORTE, COPIA DEL SIM, FRENTE, ARTICULO 14 NO DEBIDO

Tipo de comprobante (residencia): _____
CREDENCIAL DE ELECTOR, CONSTANCIA DE RESIDENCIA ART. 14 ENLACE DEL PROFESIONAL DE ELECTOR, REGISTRO LAE DE ELECTOR

Datos de la solicitud

Fecha de elaboración de esta Solicitud: _____ Hora de elaboración: _____

Bajo protesta de decir verdad, declaro que los documentos y datos que se integran en la presente solicitud son verdaderos. Asimismo manifiesto que actualmente no cuento con otra tarjeta de la Pensión Alimentaria.

Firma del adulto mayor: _____

Responsable de elaboración de la solicitud

Manifiesto que comprobé la firma de la persona adulta, así como los documentos originales comprobatorios de requisitos, y que las copias simples de éstos forman parte del expediente del adulto mayor.

Responsable de la elaboración: _____

Nombre Completo: _____ Firma: _____

PROF. SERVA A.M. ENLACE J.U.D. DE CR.

COMPROBANTE DE SOLICITUD DE REGISTRO AL PADRÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA
Folio 426445

Fecha de elaboración de esta Solicitud: _____ Hora de elaboración: _____

Nombre completo del solicitante: _____

Apellido Paterno: _____ Apellido Materno: _____ Nombre(s): _____

Con esta fecha ha quedado registrada su solicitud para ingresar como derechohabiente de la Pensión Alimentaria, la cual será atendida con apego al Reglamento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Responsable de la elaboración: _____

Nombre Completo: _____ Firma: _____

PROF. SERVA A.M. ENLACE J.U.D. DE CR.



Para cualquier aclaración o duda contáctenos al correo electrónico del Instituto: ad_mayor@df.gob.mx.

ANEXO 4



FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS:

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Washington, BID.2007

Barba Solano, Carlos. "Políticas sociales. Régimen de bienestar y reforma social en México", Santiago de Chile. CEPAL, División de Desarrollo Social. 2004.

Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes", en Comercio Exterior, vol. 53, núm. 5, México, 2003.

Bonnin, Jean. "Principes d'Administration Publique, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementens, communaux et municipaux."A Paris, chez Clement Frères, Libraires. Seconde édition.1809

Bonnin, Jean. Principios de la Administración. En Revista de Administración Pública. 1982.

Borgianni, E.; Montañó, C. "La política social hoy". São Paulo: Cortez, 1999

Brawermann, Josette & Minujin, Alberto: "Focalización; fábula o herramienta". Buenos Aires, Argentina. UNICEF Argentina. Documento de Trabajo No. 2. Agosto 1991.

Cardozo, Brum Myriam Irma "Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México", México. 2005 en Política y Cultura, núm. 24.

Chervin de Katz Marta, "¿Qué es el franchising?" Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea Argentina

Coady, David y Emmanuel Skoufias. "On the Targeting and redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments" International Food Policy Research Institute. 2001

Cortés, F. et. al “Evolución y características de la Pobreza en México en la última década del S.XX” Serie Documentos de Investigación SEDESOL 2002

Cuna Pérez, Enrique y Pérez Cristino, Laura Noemy. “El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal.” El Cotidiano, julio-agosto. 2006

Del Vecchio, Giorgio. “Filosofía del Derecho”. Barcelona, España. Bosch Casa Editorial, 1991.

De la Rosa Rodríguez, José Javier. “La Política Social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica”. CARTA ECONÓMICA REGIONAL. Año 26. Núm. 113. 2014

Ebrahim, S y Kalache, A. (eds.) “Epidemiology in Old Age”. London, BMP. 1996

Frenk, Julio et al. “The Epidemiological Transition in Latin America” en International Union for the Scientific Study of Population, International Population Conference. New Delhi. Lieja. 1996

García Máynez, Eduardo. “Filosofía del Derecho”. México. Editorial Porrúa. 1990

Gil, D. “Unraveling social policy”. Cambridge: Schenkman Publishing. 1992

Guerrero, Omar. “Principios de Administración Pública”. Escuela Superior de Administración Pública. Colombia. 2007

Gordon, Sara. “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?” en Alicia Ziccardi (comp.), “Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina” Buenos Aires, Argentina. CLACSO. 2001

Grosh, M. “From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America”, The World Bank, Human Resource Division, Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report NQ 21, September, Washington, D.C., USA. 1992

Ham Chande, Roberto. “Conceptos y significados del envejecimiento en las políticas de población”. México. CONAPO, 1999

Hernández, Daniel; Orozco, Mónica y Vázquez, Sirenia. "La Focalización como estrategia de Política Pública". Serie: Documentos de Investigación. SEDESOL. 2006

Hill, M. "Understanding social policy". Oxford: Blackwell Publishers. 1996

Hobbes, Thomas. "Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil". México. Fondo de Cultura Económica. 1980.

Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". México. UNAM. 1998

Kinsella, K. "Demographic Aspects" en Ebrahim, S y Kalache, A. (eds.) Epidemiology in Old Age, BMJ, London.

Kremer, Michael. "*Tax Incentives for Youth Employment*", Washington. World Bank. 1997

Laurell Asa, Cristina. "El Neoliberalismo hoy. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo" México. Fundación Friedrich Ebert.

Mishra, Ramesh. "El estado de bienestar en crisis". Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992

Ojeda, Alonso. "Estado Social y Crisis Económica" Madrid. Editorial Complutense. 1993

Orozco Corona, Mónica; Hernández Franco, Daniel y Vázquez Báez, Sirenia. "Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo" Economía Mexicana. Nueva Época 2008, XVII.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México: bases y estructura" Volúmen 1. INAP. México. 1984

Provencio, E. y P. Yanes (eds.), "La política social del gobierno del Distrito Federal 200-2006. Una valoración general", Secretaría de Desarrollo Social. 2006

Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". México. Editorial Porrúa, México, 32ª edición, 1999.

Ramírez, J. "Teoría del Estado. Derecho constitucional sinaloense". 2000 Universidad Autónoma de Sinaloa. Recuperado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1461/5.pdf>

Raczinsky, Dagmar. "Políticas Sociales y de superación a la pobreza" 2002 Recurso en línea: http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/15/Capitulo_10.pdf

Rousseau, Juan Jacobo. "El contrato social o principios del derecho político" Colección "Sepan cuántos...". México. Editorial Porrúa. 2004

Sen, Amartya. "The Political Economy of Targeting", en Public Spending and the Poor: Theory and Evidence. 1995.

Serra Rojas, Andrés. "Teoría General del Estado". México. Ed. Porrúa. 2000

Sheshinski, E. y P. Diamond. "Economic Aspects of Optimal Disability Benefits", *Working papers from Massachusetts Institute of Technology*, Cambridge, Department of Economics (MIT). 1992

Titmuss, Richard. Política Social "Barcelona. Ariel, 1981.

Teixera, Alofzio. "A Previdencia Social e a revisao constitucional". Brasilia. MPS/CEPAL. V. II, 1994. (Serie Debates).

Uribe Gómez, Mónica. "Enfoques contemporáneos de la política social en México", en Espiral, vol. xviii, núm. 52, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, México. 2011

Vargas Hernández, José Guadalupe. "Liberalismo, Neoliberalismo y Postenoliberalismo." Revista del Magister en Antropología y Desarrollo. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile No. 17, Septiembre 2007.

Ward, Peter. "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México" en Política y Gobierno, vol. v (1).1998.

Weber, Max. "El Político y el Científico". México. Premia Editora. 1980

Zippelius, Reinhold. "Teoría General del Estado." Ciencia de la Política, Serie G, Estudios Doctrinales, número 82. UNAM. México- IJJ. 1985

TEXTOS LEGALES CONSULTADOS:

*Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

*Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal

*Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Sección VII. IAMM como órgano adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad del México.

*Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 29 de enero de 2016. No. 270. Tomo I.

*Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

*Reglas de Operación aprobadas en Sesión Ordinaria del COPLADE y publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en donde se indica la legislación aplicable, los espacios y formas donde la persona adulta mayor puede exigir el cumplimiento de este derecho.

*Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

EN INTERNET

*Comité Ejecutivo del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Historia del PRD. Disponible en: <http://www.prd.org.mx/portal/>

*Sotomayor Sánchez, César. "La Asistencia Social en México en los últimos 25 años del Siglo XX". Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/pr/pr13.pdf>

*“El financiamiento de la Vejez en México” Nota del Financiero, recurso en línea disponible en:
<http://eleconomista.com.mx/finanzaspersonales/2016/01/26/financiamiento-vejez-mexico>

*Asociación Mexicana de Afores. Disponible en:
<http://www.amafore.org/>

*ONU “Día del Adulto Mayor”. Disponible en:
<https://www.un.org/es/events/olderpersonday7>

*Mirón Lince, Rosa María. “El Distrito Federal antes y después del 2 de julio”. Sistema Político Mexicano. Estudios Políticos, Núm. 9. Octava época. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/viewFile/37696/34260>

*“La Pensión Universal: un primer paso para un mejor nivel de vida de los mexicanos”. Nota de SDP Noticias, recurso en línea, disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/03/29/la-pension-universal-un-primer-paso-para-un-mejor-nivel-de-vida-de-los-mexicanos>

*“SEDESOL condiciona apoyo económico a adultos mayores” Nota de la revista Revolución tres punto cero, recurso en línea, disponible en: <http://revoluciontrespuntocero.com/sedesol-condiciona-apoyo-economico-a-adultos-mayores/>

*Candia, José Miguel. “Exclusión y pobreza. La Focalización de las Políticas Sociales”. Revista Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina. Núm. 156. Julio-Agosto 1998. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/exclusion-y-pobreza-la-focalizacion-de-las-politicas-sociales/>